

**Peter Munk Christiansen
Asbjørn Sonne Nørgaard
Niels Chr. Sidenius**

**HVEM SKRIVER LOVENE?
INTERESSEORGANISATIONER
OG POLITISKE BESLUTNINGER**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

MAGTUDREDNINGEN

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

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger
ER SAT MED BEMBO

© MAGTUDREDNINGEN, FORFATTERNE OG AARHUS UNIVERSITETSFORLAG 2005
TILRETTELÆGNING: KITTE FENNESTAD
ISBN 8779347983

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG
LANGELANDSGADE 177
8200 ÅRHUS N
FAX 89 42 53 80
WWW.UNIPRESS.DK

INDHOLD

Forord 9

Anvendte forkortelser 11

KAPITEL 1. Når lovene skrives 13

BOGENS PROBLEMSTILLING 16 · BOGENS STRUKTUR 17

KAPITEL 2. Interesseorganisationer og politisk indflydelse 19

INTERESSEORGANISATIONERNES STRATEGIER OG SAMSPILLET MED
FORVALTNINGEN I LOVFORBEREDELSEN 20 ·

INTERESSEORGANISATIONERNES PRÆFERENCER 26 ·

EMBEDSMÆNDS OG POLITIKERES PRÆFERENCER 30 · SAMSPILLET
MELLEM DEN KORPORATIVE OG DEN PARLAMENTARISKE

ARENA 34 · NI LOVE: TRE SEKTORER – TRE ÅRTIER 36

KAPITEL 3. En retfærdighedshandling.

Arbejdsløshedsforsikring for selvstændige, 1976 45

FORBEDRET ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING – NU OGSÅ FOR
SELVSTÆNDIGE 46 · TRIER-UDVALGET – POLITIKERNES REDSKAB

ELLER POLITISK RUGEKASSE? 48 · ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING

FØR SELVSTÆNDIGE – ORGANISATIONSPOLITIK I TRIER-

UDVALGET 50 · FOLKETINGSFASEN – POLITISKE FORHANDLINGER
OG ORGANISATIONSPOLITIK PER OMBUD 56 ·

EN RETFÆRDIGHEDSHANDLING – ORGANISATIONSINDFLYDELSE I
SKYGGEN AF FOLKETING OG REGERING 59

KAPITEL 4. Nødvendige reformer eller sociale massegrave? Iværksætter- og uddannelsesydelse samt låg på dagpengene, 1985 62

OFFENTLIGE UDGIFTER, INCITAMENTER
OG „DAGPENGEGENERATOREN“ 64 · ARBEJDSMINISTERIELLE
FORSLAG I FINANSMINISTERIETS SKYGGE 65 ·
FRA FINANSLOVSAFТАLE TIL LOVFORSLAG 76 · FOLKETINGSFASEN
– ET LANGSTRAKT FORLØB UDEN STØRRE ÆNDRINGER 83 ·
ORGANISATIONERNE UDEN FOR DØREN 85

KAPITEL 5. Pisk og pæne ord – partsindflydelse på politiske præmisses. Arbejdsmarkedsreformens tredje fase, 1998 88

2005-UDVALGET – EMBEDSMÆNDENE FORBEREDER TREDJE
FASE 91 · ORGANISATIONERNE PÅ BANEN – DET FÆLLES
KONKLUSIONSPAPIR 106 · FOLKETINGET – EN SKYGGE AF SIG
SELV? 113

KAPITEL 6. Det gyldne snit.

Lov om teknologisk service, 1973 118

DAGSORDENEN SÆTTES 119 · HVEM SKAL SPILLE MED? 123 ·
UDVALGET ARBEJDER 125 · FRA UDVALGSRAPPORT TIL
GRUNDLAG FOR LOVFORSLAG 129 · LOVFORSLAGET OG
LOVEN 133 · MEDLEMMER TIL TEKNOLOGIRÅDET 137

KAPITEL 7. Korporatisme i problemer:

Lov om garantier for lån til skibsfinansiering, 1985 139

KRISEN SKÆRPES – FRONTERNE TEGNES OP. MAJ 1984 TIL
AUGUST 1985 141 · EFTERSOMMEREN 1985: ORGANISATIONERNE
SØGER EKSTERN BISTAND 149 · SORTE SEPTEMBER 1985:
KONTAKTUDVALGETS SAMMENBRUD 153 · DEN POLITISKE
LØSNING 157 · KONTAKTUDVALGET VENDER TILBAGE. LOVEN
FALDER PÅ PLADS 160 · ORGANISATIONERNE SEJRER, MEN
INDUSTRIMINISTERIET TABER IKKE 162 · EFTERSKRIFT 163

KAPITEL 8. Hvem får hvad og hvorfor:

VækstFonden, 1998 167

EFTER DEN FØRSTE LOV 171 · FREM MOD ET LOVFORSLAG 173 ·
LOVFORSLAGET OG HØRINGEN 183 · DEN PARLAMENTARISKE
PROCES 186 · DE PRESSEDE ORGANISATIONER 190

KAPITEL 9. En sag for de store.

Miljøbeskyttelsesloven, 1973 192

DEN MODERNE MILJØPOLITIKS BAGGRUND 192 ·
FORURENINGSMINISTERIET OG
MILJØBESKYTTELSESLØVEN 195 · DE CENTRALE
INTERESSEORGANISATIONER 197 · MILJØ ELLER ØKONOMI:
AFVEJNINGSPARAGRAFFEN 199 · MILJØANKENÆVNEN 202 ·
„MINISTEREN KAN ...“: BEMYNDIGELSERNE 206 · LANDBRUGET
MELDER FRA: ERSTATNINGSSPØRGSMÅLET 209 · KOMMUNERNE PÅ
BANEN: MILJØBESKYTTELSENS FORVALTNINGSSTRUKTUR 211 ·
EN SAG FOR DE STORE 215

KAPITEL 10. Grønne tider? Miljøbeskyttelsesloven, 1991 218

DE CENTRALE INTERESSEORGANISATIONER 221 · „ØNSKELIGT
AF RETSSIKKERHEDSGRUNDE“: FÆRRE KLAGEMULIGHEDER 225 ·
NATURFREDNINGSFORENINGEN TAKKER NEJ: MILJØANKENÆVNEN
OG DETS SAMMENSÆTNING 228 · SLANKEKUR: ANTALLET AF
SÆRLIGT FORURENENDE VIRKSOMHEDER 234 · „MINISTEREN
KAN ...“: DE MANGE BEMYNDIGELSER 237 · GRØNNE TIDER? 238

KAPITEL 11. A/S Fortidens Synder.

Lov om jordforurening, 1999 241

DE CENTRALE INTERESSEORGANISATIONER 243 · FRA
JORDFORURENINGSUDVALG TIL -LOV 247 · „LÅNER EN MAND
SINE VÅBEN UD, OG BLIVER EN MAND DRÆBT MED DEM, SKAL
HAN BØDE 3 MARK“ 251 · MISTÆNKT: KORTLÆGNING AF
JORDFORURENING 257 · FORTIDENS SYNDER 263

KAPITEL 12. Organisationsindflydelse, når lovene skrives.

På tværs af casene 265

HVEM, HVORDAN OG HVORNÅR? 265 · HVAD HAR
ORGANISATIONERNE INDFLYDELSE PÅ? 279 · SAMMEN ER VI
STÆRKE: ALLIANCER 286 · I FOLKETINGETS SKYGGE 290

KAPITEL 13. „Politikerne tror, at de skal lovgive“ 297

DEN INDFLYDELSESRIGE ORGANISATION 301 · MINISTRES OG
MINISTERIERS AUTONOMI I FORHOLD TIL ORGANISATIONERNE 304

Appendiks: Datamaterialet 307

Litteratur 309

FORORD

Denne bog er ikke alene et resultat af forfatternes anstrengelser. En række mennesker har på forskellig vis bidraget til bogen: Det gælder Søren Nielsen, Mette Byrgiel Sørensen, Merete Ejsing-Duun, Niels Steffensen og Per Anders Høyrup, der har haft det store slid med at identificere, kopiere og i et par tilfælde også systematisere materialet i de tre ministerier, vi har undersøgt. Uden deres arbejde var bogen ikke blevet til noget.

En række mennesker i Beskæftigelses-, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Miljøministeriet har været os behjælpelige: I Beskæftigelsesministeriet er det Jesper Hartvig Pedersen og Bo Smith, der foruden bistand i projektets indledende faser har kommenteret nogle af bogens kapitler. I Økonomi- og Erhvervsministeriet var Thomas Krogh-Nielsen og Bodil Bech behjælpelige med at fremskaffe arkivmaterialet, mens tidligere afdelingschef Christian Motzfeldt har kommenteret ét af kapitlerne. Tidligere minister Pia Gjellerup har bistået med opklaringen af et par spørgsmål i forbindelse med ét af bogens kapitler. I Miljøministeriet vil vi gerne takke Marianne Nielsen, Marianne Lassen og Marianne Moth for en stor hjælp i forbindelse med indsamlingen af materiale. Marianne Moth har også kommenteret ét af bogens kapitler. Det samme gælder Ole Christiansen.

Lise Togeby og Jens Blom-Hansen har kommenteret på hele manuskriptet. Stig Møller har kommenteret ét af kapitlerne. Det samme gælder Ellen Margrethe Basse. Kommentarer har vi også fået fra afdelingen for offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Annette Bruun Andersen og Helle Bundgaard har bistået med opsætning og bearbejdning af manuskriptet.

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

Århus, juni 2004

Forfatterne

ANVENDTE FORKORTELSER

AC	Akademikernes Centralorganisation
AF	Arbejdsformidlingen
AM	Arbejdsministeriet
AMS	Arbejdsmarkedsstyrelsen
ARF	Amtsrådsforeningen i Danmark
ATV	Akademiet for de Tekniske Videnskaber
AE	Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
B	Beskæftigelsesministeriet
CD	Centrumdemokraterne
DT-VF	Danmarks Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
DHS	Dansk Handel og Service
DI	Dansk Industri
DM	Dansk Metal
EL	Enhedslisten
EM	Erhvervsministeriet
FA	Finansektorens Arbejdsgiverforening
FM	Finansministeriet
FF	Folketingets forhandlinger
FP	Fremskridtspartiet
FT	Folketingstidende
FTF	Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
HM	Handelsministeriet
HR	Håndværksrådet
IAK	Ingeniørernes Arbejdsløhedskasse
IDA	Ingeniørforeningen i Danmark
IKS	Industriministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien
IM	Industriministeriet
IR	Industrirådet

JTI	Jysk Teknologisk Institut
K	Konservative Folkeparti
KL	Kommunernes Landsforening
KrF	Kristeligt Folkeparti
LAN	Landsarbejdsnævnet
LAR	Landsarbejdsrådet
LH	Ledernes Hovedorganisation
LO	Landsorganisationen i Danmark
MfM	Ministeriet for Forureningsbekæmpelse
MM	Miljøministeriet
MS	Miljøstyrelsen
RAR	Regionale Arbejdsmarkedsråd
RV	Det radikale Venstre
S	Socialdemokratiet
SALA	Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger
SF	Socialistisk Folkeparti
ST-VF	Statens Teknisk-Videnskabelige Fond
TI	Teknologisk Institut
V	Venstre

NÅR LOVENE SKRIVES

Jens Kampmann har travlt. Siden 11. oktober 1971 nyudnævnt minister for forureningsbekæmpelse, i det daglige – lidt uheldigt – kaldet forureningsministeren. Socialdemokratiet har under VKR-regeringen fået øje på forurening som et politisk problem, der har vælgernes interesse, og det kan give det store parti et tiltrængt politisk ansigtsløft. Det er afgørende for det unge ministeriums politiske placering, at man relativt hurtigt kan præsentere opposition og befolkning for resultater på området. Lov om miljøbeskyttelse bliver ministerens og det nye ministeriums hovedindsats. Det er imidlertid ikke nemt at få nogen til at betale for, at andre kan få det bedre. Ministeren må forudse, at erhvervene vil stritte imod – det er i hovedsagen dem, der skal finansiere den nye regulering af miljøet. Jens Kampmann kan ikke tælle til 90 ved at se til venstre i salen. Han må nødvendigvis have R, K eller V med. De er alle tæt forbundne med væsentlige erhvervsinteresser. De radikale og Venstre med landbruget og de konservative med byerhvervene. Derfor må også væsentlige erhvervsinteresser vindes for den nye sag. Industrirådet og landbrugets hovedorganisationer bliver sammen med de kommunale organisationer inviteret med til et intenst forhandlingsforløb, mens alle andre organisationer urbant, men effektivt, bliver skubbet til en side. Man ser ikke engang skyggen af en grøn organisation. Landbrugets organisationer springer i målet – derfor undlader Venstre og de radikale da også at stemme for loven ved tredjebehandlingen. Industrirådet forhandler sig dygtigt til en række fordele – det får indflydelse på lovens formålsparagraffer og på etableringen af Miljøankenævnet – og det kan også levere varen: De konservative stemte miljøbeskyttelsesloven hjem sammen med Socialdemokratiet. Også de kommunale organisationer har stor indflydelse på lovens administrative hovedarkitektur. Kommunerne strutter af selvtillid på baggrund af de nys dannede storkommuner og -amter. Med miljøbeskyttelsesloven får de gaflet endnu en opgave til de mange, de har i forvejen. Det er dem, der kommer til at føre miljøpolitikken ud i livet.

Miljøbeskyttelsesloven forfattes af det nye ministeriums bureaukrater, men det er i en del tilfælde med ført hånd.

Er tilblivelsen af miljøbeskyttelsesloven et lærestykke i dygtigt politisk håndværk, er den også et lærestykke i, hvordan interesseorganisationer uden smålig skelen til politikens effektivitet sikrer sig fordele ved lovgivningens administration. Tilblivelsen af miljøbeskyttelsesloven behandles udførligt i kapitel 9.

Så stor indflydelse har organisationerne ikke altid, når der skal gennemføres vigtig lovgivning. Den 14. juni 1985 vedtager Folketinget et par kontroversielle love, der på flere punkter bryder med hævdvundne principper i arbejdsmarkedslovgivningen. Lovgivningen er et resultat af et tæt samarbejde mellem den borgerlige firkløverregering og Det radikale Venstre, der tilsammen lige nøjagtigt kan mønstre et flertal i Folketinget. Efter lovpakken skal ledige eksempelvis have ret til at uddanne sig på dagpenge uden at skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. De uddannelsessøgende må så til gengæld acceptere, at den tid, uddannelsen tager, går fra dagpengeperioden, og de kan som hovedregel ikke optjene ny dagpengeret ved at uddanne sig. „Noget for noget“ er ikke et helt nyt princip i Danmark. Rigtigt kontroversielt er det, at dagpengene skal reduceres for langtidsledige. Det har man ikke set, siden man havde de gamle fortsættelseskasser i 1950'erne. Det er bestemt ikke noget, LO er begejstret for. Det er hjerteblod for fagbevægelsen. Næppe nogen i arbejdsmarkedets to hovedorganisationer, LO og DA, kan huske, at man har gennemført så betydelige ændringer i arbejdsmarkedspolitikken uden at rådføre sig med parterne. Parterne er ikke involveret i forberedelsen af lovgivningen, og deres direkte indflydelse på lovforslagene er stærkt begrænset. Regeringen har antagelig foruddiskonteret, at LO ikke ville være med, og med det tætte parløb med de radikale har regeringen et flertal bag sig på forhånd. Troede den. Efter lovforslagene skulle langtidsledige kunne miste retten til dagpenge. SiD annoncerer forslagene som „sjælsrå ansvarsløshed“, og Kvindeligt Arbejderforbund bruger betegnelsen „den sociale massegrav“ som karakteristisk af lovene. Det lykkes da også at mobilisere en stor del af fagbevægelsen til modstand, og nok så vigtigt lykkes det at få lydhørhed i det radikale bagland. Midt i al elendigheden bliver det da også til en lille sejr for fagforeningerne, nemlig at langtidsledige ikke fuldstændigt mister retten til dagpenge, ligesom de opnår at udskyde ikrafttrædelsesdatoen for de nye regler. Fagbevægelsens beskedne indflydelse sker gennem medierne og ikke ved de mahogniborde, der

traditionelt er kamppladsen for arbejdsmarkedslovgivningen. Forløbet er indgående analyseret i kapitel 4.

Interesseorganisationerne har gennem hele det 20. århundrede hørt til blandt de vigtigste politiske aktører, når lovgivningen skulle udformes (Christiansen & Nørgaard, 2003a). I århundredets begyndelse var traditionen for organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse under etablering. Første Verdenskrig og 1930'ernes krise styrkede organisationernes placering i lovforberedelsen, og efter Anden Verdenskrig institutionaliseredes organisationernes inddragelse i lovforberedelsen gennem oprettelsen af et betydeligt antal udvalg, råd og nævn, hvoraf halvdelen i de første år beskæftigede sig med beslutningsforberedelse. Vejen til en institutionaliseret inddragelse af organisationerne i lovforberedelsen var stille og udramatisk, men til gengæld effektiv.

Med nogen reservation kan man kalde de første efterkrigsårtier for korporatismens *gyldne periode*. På eksempelvis Landbrugsministeriets område var samtlige love i 1958/59 og 1962/63 forberedt med inddragelse af landbrugets organisationer. På Handelsministeriets område gjaldt det samme i 1962/63 (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 69). Reservationerne er for det første, at der altid har været politikområder, hvor organisationerne kun har en svag placering i lovforberedelsen, eksempelvis i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik og finanspolitikken (Blom-Hansen & Laursen, 1999), og for det andet, at der også på de områder, hvor samarbejdet generelt er tæt, er beslutninger, der er truffet uden tæt inddragelse af organisationerne. Der var nok noget om, at dansk landbrugspolitik blev tilrettelagt på Axelborg – landbrugsorganisationernes hovedsæde – men indimellem måtte selv landbruget affinde sig med, at der blev vedtaget love, uden at dets organisationer var dybt involveret i forberedelsen af lovgivningen.

Decembervalget i 1973 varslede ændringer i det politiske liv. Det gamle, stabile partisystem brød mere eller mindre sammen (Elklit & Pedersen, 2003), og nye skillelinjer gjorde sig med tiden stærkere og stærkere gældende i forholdet mellem vælgere og partier. Samtidig svækkedes også efterhånden de tætte bånd mellem især de gamle klasseorganisationer og partierne (Christiansen, 2003). Nye politiske spørgsmål kom på dagsordenen (Stubager, 2003). Svage mindretalsregeringer havde svære vilkår i Folketinget, og de økonomiske strukturproblemer voksede i kølvandet på energikriser og ændringer i den internationale arbejdsdeling. Der kom fokus på organisationernes rolle – nok især fagforeningerne – for manglen på bidrag til at løse de økonomiske problemer. Folketingets medlemmer – især

de borgerlige – var særdeles skeptiske over for organisationernes politiske rolle (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 189ff.). De borgerlige regeringer, der dominerede 1980'erne, udtrykte skepsis over for den tætte inddragelse af organisationerne i forberedelsen af lovgivningen.

Der sker da også fra slutningen af 1970'erne – forstærket op gennem 1980'erne og 1990'erne – betydelige ændringer i organisationernes placering i det lovforberedende arbejde. Væsentligt færre råd og udvalg beskæftiger sig med beslutningsforberedelse, og flere ministerier hævder, at de bevidst har søgt at holde organisationerne på længere afstand i det lovforberedende arbejde. Samtidig får organisationerne dog betydeligt flere kontakter med administrationen, og – nok så væsentligt – organisationerne får mange kontakter til Folketingets medlemmer (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5, 9). Det er derfor langt fra sikkert, at organisationernes indflydelse på lovforberedelsen er svækket.

BOGENS PROBLEMSTILLING

De just nævnte resultater er baseret på undersøgelser af organisationernes kontakter til forvaltning og politikere, på undersøgelser af udviklingen i antallet af råd og nævn og organisationernes deltagelse heri samt på kvantitative og mindre dybtgående undersøgelser af organisationernes inddragelse i lovforberedelsen. Vil man på basis heraf sige noget om organisationernes indflydelse, må det ske under den antagelse, at organisationer med mange kontakter og organisationer med sæde i de lovforberedende udvalg har større indflydelse end organisationer med få kontakter og uden medlemskab af sådanne udvalg. Positioner i beslutningsprocessen ækvivalerer indflydelse.

Det er langt hen ad vejen en rimelig antagelse (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003b), men selve beslutningsprocesserne forbliver med sådanne data en *black box*. Vi ved altså på grundlag af disse data ikke meget om, hvilken rolle interesseorganisationerne faktisk spiller, når centraladministrationen forbereder lovgivningen. Det er bogens formål at belyse denne rolle ved at studere en række beslutningsprocesser, hvor vi har mulighed for at komme tæt på beslutningerne. Bogen undersøger således interesseorganisationernes rolle fra et emne er kommet på et ministeriums beslutningsdagsorden, til et lovforslag er vedtaget af Folketinget.

Vi ved meget lidt om de processer, der fører til, at nogle organisationer får indflydelse på lovgivningen, mens andre ikke gør det, eller hvorfor nogle organisationer inddrages på nogle, men ikke andre tidspunkter. Vi

har fornemmelser for, men ikke stor systematisk viden om det indbyrdes samspil mellem interesseorganisationerne, om koalitioner med offentlige myndigheder, om samspillet med embedsmændene, om betydningen af det taktiske spil, om organisationernes politiske kontakter i forbindelse med den administrative lovforberedelse og om betydningen af forløbet af en beslutningsproces for det endelige resultat. Ja, vi har kort sagt ret begrænset viden om, hvad magtens mænd og kvinder foretager sig, når lovene forberedes. I 1981 gennemgik Erik Damgaard de danske undersøgelser om sektorisering, hvor også forskningen om interesseorganisationernes samspil med politikere og forvaltning indgik. Der var solid dokumentation for, at aktører med særlig interesse i et sagsområde – herunder ikke mindst interesseorganisationerne – var mere aktive end andre aktører. Problemet var dog dengang som nu, at analyser af „deltagelsesmønstre i almindelighed og indflydelsesrelationer i særdeleshed“ sandsynligvis kun lader sig gøre på baggrund af „dyberegående teoretisk styrede casestudier af beslutningsprocessen“ (Damgaard, 1981: 409). Det er denne bogs ambition at bidrage til at udfylde dette tomrum i litteraturen.

Bogen søger altså at åbne de lovforberedende beslutningsprocessers sorte kasse: Hvilke organisationer inddrages tæt i forberedelsen af lovgivningen, og hvilke får kun begrænset adgang til beslutningerne? Hvornår kommer organisationerne ind i beslutningsprocessen? Hvilken rolle spiller alliancer med andre organisationer eller med embedsmændene i ministerierne? Har organisationerne faktisk indflydelse på udformningen af lovgivningen, og hvad har de i givet fald især indflydelse på? Og – nok så væsentligt – hvilket råderum giver den tidlige inddragelse af interesseorganisationerne i lovforberedelsen det Folketing, der skal vedtage lovene?

Bogen er baseret på studiet af tilblivelsen af ni love/reformer, som fremgår af figur 1.1. Casene er analyseret på baggrund af arkivstudier i tre ministerier, Beskæftigelsesministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Miljøministeriet, jf. bogens appendiks.

BOGENS STRUKTUR

I det følgende kapitel 2 præsenterer vi en række teoretiske overvejelser, som skal hjælpe os med at strukturere den videre analyse, ligesom vi redegør for udvælgelsen af de ni cases. Herefter følger tre gange tre kapitler, som analyserer casene, først de tre fra Beskæftigelsesministeriet, dernæst Økonomi- og Erhvervsministeriet og endelig det nyeste politikområde,

Miljøministeriet. I kapitel 12 gennemfører vi en komparativ analyse af de undersøgte cases. I kapitel 13 sammenfatter vi bogens resultater.

FIGUR 1.1.

Bogens cases

	BESKÆFTIGELSESMINISTERIET	ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET	MILJØMINISTERIET
1970'erne	A-kasser for selvstændige (1976)	Lov om teknologisk service (1973)	Lov om miljøbeskyttelse (1973)
1980'erne	Iværksætter- og uddannelsesydelse samt dagpengereform (1985)	Garanti for skibsfinansiering (1985)	Lov om miljøbeskyttelse (1991)
1990'erne	Arbejdsmarkedsreformens tredje fase (1998)	Lov om VækstFonden (1998)	Lov om jordforurening (1999)

INTERESSEORGANISATIONER OG POLITISK INDFLYDELSE

Det er en 100 år gammel institution, at organiserede interesser inddrages, når lovgivningen skal forberedes i centraladministrationen (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 41ff.). Op gennem det 20. århundrede er adskillige hundrede love formuleret af lovforberedende udvalg og kommissioner, hvori organisationerne har haft sæde. Organisationerne inddrages også gennem uformelle kontakter og forhandlinger, gennem administrativ høring mv. Vi har nogenlunde klare opgørelser af det kvantitative omfang af denne inddragelse, men vi ved som fremhævet i kapitel 1 meget lidt om de processer, der kendetegner inddragelsen af organisationerne i lovforberedelsen. Hvornår og hvordan inddrages organisationerne, og hvilken indflydelse har de på udformningen af lovgivningen?

I dette kapitel diskuterer vi en række aspekter af inddragelsen af organisationerne i den administrative lovforberedelse, som vil blive undersøgt i bogens empiriske kapitler. Hvad er for det første organisationernes faktiske veje til indflydelse på lovforberedelsen? Hvad er for det andet de aspekter ved lovgivningen, organisationerne søger at få indflydelse på – og hvad får de faktisk indflydelse på? Hvad er for det tredje politikernes og embedsværkets grunde til at inddrage organisationerne i lovforberedelsen? Hvordan er for det fjerde samspillet mellem den korporative og den parlamentariske kanal i den administrative lovforberedelse? Og hvilke implikationer har endelig de kriterier, vi har lagt til grund for udvælgelsen af bogens casestudier, for de konklusioner, vi kan drage på baggrund af undersøgelsen? Overvejelserne er alene relateret til bogens empiriske univers, dvs. til de faser i den politiske og administrative beslutningsproces, der begynder, når en sag optages på et ministeriums beslutningsdagsorden, og som slutter, når forslaget er vedtaget i Folketinget.

I de følgende fire afsnit diskuterer vi udvalgte teorier, der kan bidrage med indsigt i de processer og aktørlogikker, vi undersøger i de følgende ni kapitler. Teorierne fungerer som fortolkningsramme og som fælles udgangspunkt for de dynamikker, vi særligt interesserer os for og undersøger.

Det er en grundantagelse, at organisationerne ligesom de øvrige aktører i beslutningsprocesserne er intentionelle og strategiske. I de empiriske analyser undersøger vi derfor, hvilke organisationer der er centrale, hvad deres præferencer er, og hvilket samspil de har med andre organisationer, ministerier og politikere. Fokus er den rolle, organisationerne direkte og indirekte spiller i lovgivningsprocessen, og den indflydelse, organisationerne har på lovforslagets og den endelige lovs udformning.

De individuelle beslutningsforløb i kapitlerne 3-11 analyseres på deres egne præmisser, dvs. med udgangspunkt i de spørgsmål og i det forløb, som er afgørende i den enkelte sag. Analyserne følger derfor ikke én bestemt teoretisk model for processens forløb. I kapitel 12 vender vi tilbage til den teoretiske diskussion og undersøger teoriernes frugtbarhed i forhold til at skabe en samlet forståelse af og forklaring på organisationernes rolle i lovgivningsprocessen på tværs af casene. Der er således et betydeligt induktivt og fortolkende element i den tværgående analyse. Konklusionerne på den tværgående analyse får derfor samtidig karakter af hypoteser for organisationernes rolle i andre lovgivningsprocesser, der deler væsentlige træk med de cases, der undersøges her.

I dette kapitels afsluttende afsnit redegør vi kort for de teoretiske overvejelser, der ligger til grund for caseudvælgelsen, og de forskelle og fællestræk, der karakteriserer casene.

INTERESSEORGANISATIONERNES STRATEGIER OG SAMSPILLET MED FORVALTNINGEN I LOVFORBEREDELSEN

Man kan skelne mellem forskellige typer af strategier for interesseorganisationer. Nogle organisationer har en *insiderstrategi*, hvor de søger indflydelse på de politiske beslutninger gennem direkte kontakter med beslutningstagerne, mens andre foretrækker en *outsiderstrategi*, hvor fokus er på mobilisering af medlemmer og befolkning og på påvirkning af medier, offentlighed mv. (Binderkrantz, 2003a). Antager vi, at organisationerne søger at maksimere deres indflydelse på de politiske beslutninger (Christiansen, 1997), vil de ikke vælge *enten* en insiderstrategi *eller* en outsiderstrategi, fordi et sådant valg vil lægge begrænsninger på mulighederne for at opnå indflydelse. Organisationerne vil – i det omfang, de har mulighed herfor – bruge en flerhed af strategier, hvad enten dette sker simultant eller i forskellige faser af en beslutningsproces (jf. Ikle, 1973).

Man kan dog ikke udelukke, at nogle organisationer vælger den ene eller den anden hovedstrategi. Vores undersøgelse er designet, så den kun fanger de organisationer, som anvender insiderstrategier, fordi vi gennem ministeriernes arkivstudier alene får systematisk viden om organisationer, der har kontakter med embedsmænd og politikere. Undersøgelsens univers består derfor af organisationer, hvis strategi indebærer direkte kontakter med beslutningstagere. Vi antager, at organisationerne har som mål at få størst mulig indflydelse på den administrative lovforberedelse. I det følgende overvejer vi, hvordan organisationerne søger at maksimere denne indflydelse.

TIDSPUNKTET FOR INTERESSEVARETAGELSE

Alle organisationer, der vil påvirke politiske beslutninger, må overveje, på hvilket tidspunkt i beslutningsprocessen de vil søge at få indflydelse. Som udgangspunkt må man have, at de foretrækker så tidlig interessevaretagelse som muligt. Det hænger sammen med, at jo tidligere man er i en beslutningsproces, jo færre præmisser er der lagt fast (Ikle, 1973), og at tidlig interessevaretagelse som oftest finder sted i et mindre politiseret miljø.

Tidlig interessevaretagelse indebærer, at der er et større rum for at påvirke de grundlæggende præmisser for beslutningerne end senere i beslutningsprocessen. Man kan måske endda tale om en *før-beslutningsfase*, hvor bestemte opfattelser af, hvordan samfundsmæssige og politiske problemer skal tolkes, accepteres som mere gyldige end andre. I nogle perioder er der konsensus om, hvordan bestemte problemer skal forstås, mens der i andre er kamp om idéerne (Marcussen, 2003; Torfing, 2004). Østerud m.fl. (2003: 247) taler om præmismagt som en magt, der „ligger forut for beslutningerne og de praktiske grebene“. Togeby m.fl. (2003: 98ff.) diskuterer samme fænomen i behandlingen af den offentlige politikers eliter som idéleverandører. Meget kan være vundet for organisationerne, hvis man kan udøve den form for præmismagt. Men er denne form for magt givtig, er den til gengæld usikker. Medier, eliter og den offentlige mening lader sig ikke uden videre manipulere (Wolfsfeld, 1984). Ikke desto mindre lægger danske interesseorganisationer ganske stor vægt på medieomtale af organisationernes synspunkter – selv når man spørger dem om, hvad den vigtigste strategi er for at påvirke konkrete politiske beslutninger.¹

Interessevaretagelse i før-beslutningsfasen kan ikke studeres systematisk i denne bog. Det kræver studier af mediernes og andre aktørers dagsorden,

problemopfattelse mv. (jf. Madsen, 2000; Laursen, 2001), som ikke er gennemført systematisk til denne undersøgelse. Til gengæld har vi mulighed for at studere, om der er konflikter om centrale problemopfattelser, når et emne først er sat på et ministeriums beslutningsdagsorden.

Også når et spørgsmål er optaget på den politiske beslutningsdagsorden, antages organisationerne at foretrække at blive tidligst muligt involveret i beslutningsprocessen. Jo tidligere man deltager i beslutningsprocessen, jo færre præmisser, problemer og løsninger er lagt fast, og dem søger organisationerne indflydelse på. Derfor vil der typisk være kamp om at blive repræsenteret i lovforberedende udvalg eller kommissioner, som ofte gennemgår den eksisterende lovgivning, undersøger de problemer, der skal løses mv., og som derfor er med til at fastlægge en række præmisser for de lovforslag, der udarbejdes som en del af eller med udgangspunkt i kommissionens arbejde. Ofte er der også stærke interesser knyttet til udformningen af kommissoriet for et lovforberedende kommissionsarbejde, fordi det fastlægger nogle af præmisserne for arbejdet – herunder dets genstandsfelt.

Deltagelse i lovforberedende kommissionsarbejde er dog langt fra den eneste måde, hvorpå organisationerne kan søge tidlig indflydelse. I mange tilfælde er der ikke nedsat beslutningsforberedende udvalg. Møder og/eller uformelle kontakter med minister og embedsmænd, omfattende alt fra gensidige policyorienteringer, hensigtserklæringer og drøftelser af løsningsforslag til egentlige forhandlinger, kan også indebære tidlig og tæt interessevaretagelse (jf. Christensen m.fl., 1999: 117). Tidlig inddragelse kan også ske ved henvendelse til og drøftelse med folketingsmedlemmer, folketingsudvalg eller partigrupper, jf. nedenfor. Da lovforberedelsen gennem de seneste 25 år mindre og mindre sker i lovforberedende udvalg (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5), er det sandsynligt, at den tidlige interessevaretagelse mere og mere sker via ikke-institutionaliserede kontakter med embedsmænd, ministre og parlamentarikere.

Er det alene indflydelse på de politiske beslutninger, der betyder noget for organisationerne, vil der kun være få tilfælde, hvor en organisation vælger ikke at søge den indflydelse, den kan opnå. Selv når en organisation må imødesee tab, vil der være tilskyndelser til at reducere dette tab ved at søge indflydelse (Christiansen & Nørgaard, 2004a). Men organisationer skal også legitimere sig over for medlemmerne. Der kan derfor være tilfælde, hvor en organisation vælger at holde sig uden for de direkte påvirkningsmuligheder. Den kan eksempelvis finde, at den ikke over for medlemmerne kan legi-

timere at indgå forpligtende aftaler, fordi kun ganske få af organisationens interesser imødekommes.

ADRESSATEN FOR ORGANISATIONERNES

PÅVIRKNINGSFORSØG:

KAN MAN SPILLE PÅ FLERE HESTE?

I danske studier af korporatisme har samspillet mellem stat og interesseorganisationer implicit eller eksplicit koncentreret sig om samspillet mellem den statslige forvaltning og organisationerne. Parlamentariske aktører har aldrig spillet nogen fremtrædende rolle (se dog eksempelvis Christiansen & Rommetvedt, 1999; Blom-Hansen, 2002; Christiansen & Nørgaard, 2003a; Binderkrantz, 2003b) og offentligheden kun en besked. I amerikanske studier spiller offentligheden og medierne ofte en større rolle (se eksempelvis Kingdon, 1984; Baumgartner & Jones, 1993: 103ff.).

Forvaltningen har været og er fortsat den samarbejdspartner, som organisationerne har det tætteste samspil med (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5, 9). Organisationerne tillægger også generelt samarbejdet med forvaltningen den største betydning. Men andre aktører spiller en væsentlig og over tid større rolle.

Det gælder for det første medierne. Organisationerne er aktive i relation til pressen, fordi de generelt ønsker at skabe sig et godt image i offentligheden, eller fordi de har synspunkter på bestemte beslutninger og ikke kan komme igennem med dem ved forhandlingsbordet, måske fordi de er udelukket fra direkte adgang til beslutningsprocessen. Det er langtfra nogen enkel strategi, fordi kommunikation i medierne sjældent kan ske på organisationernes præmisser (Waldahl, 1999), ligesom prisen for dækning i medierne kan være høj (Wolfsfeld, 1984). Vi har ikke systematiske data om organisationernes brug af medierne, men vi har i arkivmaterialet en betydelig dokumentation for de strategiske overvejelser, forskellige aktører gør sig om brugen af medierne. Vi har desuden i et enkelt tilfælde undersøgt mediedækningen systematisk, fordi arkivmaterialet pegede på betydningen heraf, og fordi organisationerne åbenlyst brugte medierne som en alternativ indflydelseskanal.

Man kan forvente, at et tæt korporativt samspil kan udgøre en barriere for en samtidig satsning på kommunikation gennem medierne (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003c: 21ff.). Der er som udgangspunkt ikke tvivl om, at organisationerne både kan have mange kontakter med beslutningstagerne og

optræde hyppigt i medierne (Christiansen, 1999 om miljøorganisationerne). De store organisationer med mange kontakter til forvaltningen optræder også ofte i medierne.

Det er dog ikke givet, at organisationerne samtidigt og i samme sag kan forfølge en tæt insiderstrategi og en markant outsiderstrategi. Forhandling indebærer, at man søger efter konsensus. Kommunikationen i medierne indebærer forenkling, konflikt, polarisering, dramatisering og personificering (Waldahl, 1999). Derfor er det svært at forhandle gennem medierne. Intense forhandlinger må forventes at udelukke stærk medieorientering. Det vil derfor i reglen være ikke-privilegerede organisationer, der optræder i medierne, mens forhandlinger pågår. Alternativt vil medierne blive brugt i faser af et beslutningsforløb, hvor der ikke forhandles, eller hvor forhandlingerne er brudt sammen.

Hvordan med organisationernes kontakter med parlamentarikere? Der er som udgangspunkt intet, der forhindrer, at organisationer med et tæt samspil med forvaltningen også er dem, der hyppigt kontakter politikerne (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 7, 9). Men kan de også i samme sag og på samme tid dyrke intense kontakter med forvaltningen og de politiske partier – herunder oppositionen? Paralleliserer vi til kontakter med medierne, kan det formentlig give problemer, hvis organisationerne på samme tid har tætte forhandlinger med forvaltningen og med partierne i Folketinget. Er man på vej til at forhandle sig til et kompromis med forvaltningen og regeringen, kan det blive opfattet som en utidig politisering samtidigt at forhandle med partierne – i hvert tilfælde, hvis man forfølger en anden dagsorden end i samspillet med forvaltningen. Man kan ikke spille på to heste. Man kan nemmere forestille sig en defensiv eller en komplementær strategi. Hvis forhandlingerne for en organisation tegner sig ufordelagtigt, kan den overveje at trække på kontakterne til politiske partier. Det kan den også, hvis den mener, at regering og embedsmænd er ved at løbe fra et kompromis. Disse kontakter kan så i anden omgang blive brugt som en ressource i forhandlingerne med forvaltningen.

ALLIANCE

Organisationerne skal ikke blot vælge adressat, når de overvejer, hvordan de i en given situation skal sammenstykke deres politiske strategi. De skal også vælge, om de vil handle som enkeltorganisation eller engagere sig i et samarbejde med andre organisationer.

I en del tilfælde løses spørgsmålet om samarbejde gennem organisationsstrukturen. Nogle spørgsmål vil på grund af deres karakter blive overladt til permanente samarbejder af organisationer, dvs. top- eller paraplyorganisationer (Buksti & Johansen, 1979: 234f.), om end der i konkrete situationer kan være tvivl om eller konflikt forbundet med arbejdsdelingen mellem paraply- og medlemsorganisationer. Der kan også være bestemte typer af organisationer, der har sværere ved at indgå i alliancer, fordi de er meget mobiliserings- og offentlighedsorienterede. En enkeltsagsorganisation, der søger at fremme bestemte værdier og sager, kan således få problemer, hvis den kompromitterer sin „ideologiske renhed“ (Buksti & Johansen, 1979: 258-259).

Interessen her er primært spørgsmålet om samarbejde mellem uafhængige organisationer. Kewin Hula (1999) har undersøgt amerikanske organisationers incitament til at indgå i koalitioner med andre organisationer. I Washington indgår organisationerne koalitioner med andre organisationer med tre formål:

1. At reducere omkostningerne ved at opnå bestemte mål i forhold til de politiske beslutninger,
2. at påvirke den offentlige debat om bestemte emner, og
3. at opnå symbolske goder, eksempelvis ved at demonstrere for medlemmerne, at organisationen arbejder for deres sag.

Hulas teori om koalitionsdannelser har visse træk til fælles med Mancur Olsons teori om betydningen af incitamentsstruktur for kollektiv handling (Olson, 1971), men Hula (1999: 25) karakteriserer adfærden som drevet af ønsket om *cheap riding* frem for *free riding*. Organisationerne søger at minimere omkostningerne ved at opnå bestemte politiske mål. Hertil er koalitioner ofte velegnede.

Hulas analyser peger på, at koalitioner bestemmes af pragmatiske frem for ideologiske hensyn. Koalitioner mellem organisationer etableres med henblik på at opnå bestemte mål i forhold til den politiske proces. Organisationerne arbejder sammen, hvis det kan betale sig i en bestemt sag. Man kan dog næppe udelukke, at der også optræder længerevarende samarbejder mellem organisationer, som på et givet sagsområde har interesser, der ligger tæt op ad hinanden. Organisationerne vil i sådanne samarbejder kunne yde hinanden hjælp, også når en organisation ikke har en direkte og aktuel gevinst, mod til gengæld at opnå en vis „kredit“, som den kan trække på ved en anden lejlighed.

Organisationerne arbejder i stigende grad sammen, hævder Hula (1999: 26ff.). Tilbøjeligheden til at danne koalitioner med henblik på politiske mål er steget over tid. Der er i den amerikanske kontekst især to grunde hertil. For det første er antallet af adgangspunkter i den politiske beslutningsproces steget, hvorfor de institutionelle omgivelser for organisationerne er blevet mere komplekse. Omkostningerne ved politisk påvirkning er derfor stigende, men kan altså søges nedbragt gennem koalitioner. For det andet er der sket en eksplosiv vækst i antallet af interesseorganisationer i Washington. Det er sværere at blive hørt af beslutningstagerne. Gennem koalitioner kan man nedbringe den enkelte organisations omkostninger ved at opnå politikernes opmærksomhed.

I begge tilfælde kan man finde parallelle udviklinger i Danmark. Også her er vilkårene for at påvirke de politiske beslutninger blevet mere komplekse for organisationerne, og også i Danmark har flere organisationer med tiden fået flere kontakter med beslutningstagerne (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5, 9). Vi vil derfor over tid forvente en stigende tilbøjelighed til, at organisationerne tilrettelægger deres strategier i samarbejde med andre organisationer.

Alt i alt kan det forventes, at organisationerne generelt foretrækker så tidlig interessevaretagelse som muligt, men der kan være organisationer, der i givne situationer vælger at holde sig ude fra direkte påvirkningsmuligheder. Såfremt organisationerne retter deres strategi mod den eller de aktører, som forventes at kunne bidrage mest til at opfylde organisationens ønsker, vil man kunne forvente, at de primært vil fokusere på kontakten med ministerierne. Kontakter med pressen og med parlamentarikere kan være en konsekvens af, at organisationerne ikke vurderer det aktuelle samspil med forvaltningen som tilstrækkelig løfterigt i varetagelsen af organisationens interesse. Endelig er der grund til at tro, at organisationerne indgår i koalitioner med andre organisationer, og at disse overvejende er pragmatisk funderede, dvs. rettet mod at opnå indflydelse på lovgivningen i den aktuelle sag.

I N T E R E S S E O R G A N I S A T I O N E R N E S P R Æ F E R E N C E R

Umiddelbart kunne det forekomme indlysende, hvad interesseorganisationernes præferencer er i relation til lovforberedelsen, nemlig at få størst mulig indflydelse på lovgivningen. Det er imidlertid ikke umiddelbart entydigt, hvad det dækker over. Det hænger sammen med i hvert fald tre forhold:

1. Organisationerne kan efterstræbe såvel substantielle som institutionelle goder,
2. de kan maksimere deres præferencer over forskellige tidshorisonter, og
3. endelig kan organisationerne være involverede i flere forskellige beslutningsprocesser, hvor præferencerne i ét spil afhænger af præferencerne i et andet.

SUBSTANTIELLE OG INSTITUTIONELLE GODER

Ved *substantielle goder* forstås fordelingsmæssige fordele/ulemper, som tilgår eller må afgives af interesseorganisationernes medlemmer, eller som fremmer/svækker det eller de mål, som organisationen søger at realisere. De substantielle goder dækker således, hvad man traditionelt forbinder med organisationernes interesser. De kan være tilskud til medlemmerne, skattemæssige begunstigelser, prisreduktioner ved brug af offentligt tilvebragte serviceydelser, offentlig regulering, som øger adgangsbarriererne for konkurrenter, eller på anden måde stiller nogle markedsaktører bedre i konkurrencen med andre (jf. Stigler, 1971), eller det kan være miljøforbedringer, større ulandshjælp osv.

Organisationerne efterstræber ikke kun sådanne substantielle, men også *institutionelle goder*, dvs. positioner og forvaltningsstrukturer, der stiller organisationerne fordelagtigt i den politiske og administrative beslutningsproces. De erhverves ved at påvirke den offentlige forvaltnings struktur og organiseringen af den politiske og administrative beslutningsproces (Moe, 1989; Nørgaard, 1997). Det kan ske ved oprettelse af råd, nævn eller udvalg, hvori organisationen er repræsenteret, og som gør det muligt at påvirke lovgivningens tilblivelse eller dens administration. Det kan være placeringen af offentlige forvaltningsopgaver, eksempelvis arbejdsløshedsunderstøttelsens administration, hvor a-kassernes centrale placering bidrager til at øge eller fastholde fagbevægelsens organisationsgrad (Nørgaard, 1997; Christiansen & Tøgeby, 2003). Et andet eksempel kan være placeringen af forvaltningen af miljølovgivningen, hvor erhvervene ofte har foretrukket en kommunal forvaltning, fordi man mente, at den ville give en mere erhvervsvenlig implementering (Christiansen, 1996). Endelig kan institutionelle gevinster være opnåelse af høringsret og partsstatus (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003a).

Kampen om institutionelle goder er – som eksemplerne har antydnet – ikke direkte en kamp om fordelingsmæssige goder, men den er det som

oftest indirekte. Gode positioner i forhold til den politiske og administrative beslutningsproces giver organisationerne muligheder for at forfølge substantielle goder på længere sigt og bidrager til at hindre, at konkurrerende organisationer opnår tilsvarende positioner. Valget af forvaltningsstrukturer er ofte et implicit valg af politik (Moe, 1989: 268; McCubbins m.fl., 1989). Derfor satser organisationerne ofte betydelige ressourcer på at skaffe sig bestemte positioner og bestemte strukturer i forvaltningen.

I de fleste tilfælde må vi gå ud fra, at organisationerne som udgangspunkt ønsker at maksimere såvel substantielle som institutionelle goder. Ofte vil de dog havne i et trade-off. Organisationerne kan være tvunget til at give køb på det ene gode for at opnå mere af det andet. Måske vil man i givne situationer endda acceptere egentlige tab af det ene gode mod til gengæld at få mere af det andet gode.

KORT ELLER LANGT SIGT

Ofte vil fordelene ved institutionelle goder først vise sig på længere sigt, fordi de regulerer fremtidige indflydelsesmuligheder. Det er derfor delvist i forlængelse af ovenstående, at organisationer kan havne i dilemmaer med hensyn til den tidshorizont, som de skal maksimere deres udbytte inden for. Logikken er ganske enkel; i nogle tilfælde kan man være tvunget til at forsvare kortsigtede gevinster for til gengæld at sikre sig bedre muligheder på langt sigt. Det er en logik, som konkurrerer med den ovennævnte mulighed for, at organisationernes valg af strategi træffes i den konkrete situation.

En beslutningsproces beskrives ofte ved *spil*. I den såkaldte spilteori beskæftiger man sig med de valg, som aktører træffer under forskellige institutionelle forhold – som regel uden fuld information (se eksempelvis Scharpf, 1997). Det er velkendt fra spilteorien, at rationelle aktører, der ikke kender de andre aktørers strategiske overvejelser, og som kun indgår i et enkelt „spil“, vælger ikke at samarbejde med de andre aktører (Scharpf, 1997: 75f.; Tsebelis, 1990: 61ff.). I det såkaldte *fangernes dilemma* vælger aktørerne dermed en løsning, som giver alle aktørerne et dårligere udfald, end de vil få, hvis de samarbejder. Når spillene gentages, kan aktørerne lære samarbejdets ædle kunst. Ved ikke-endelige gentagne spil kan den rationelle strategi være samarbejde og en „noget for noget“-logik frem for ikke-samarbejde (Axelrod, 1984; North 1990: 56). Det indebærer, at aktørerne vurderer egne strategier i lyset af, hvordan de påvirker andre

aktørers strategi på såvel kort som langt sigt. Rationelle aktører kan derfor have tilskyndelser til at tænke langsigtet frem for kortsigtet.

Disse teoretiske betragtninger har væsentlige implikationer i den kontekst, hvori interesseorganisationer, politikere og embedsmænd spiller sammen. Det institutionaliserede samspil med forvaltningen er et eksempel på ikke-endelige gentagne spil. Parterne skal mødes igen – måske om nye spørgsmål, men i en kontekst, hvor fortiden hænger ved. Organisationerne må derfor kalkulere deres strategiske træk under hensyntagen til de andre, faste samarbejdspartneres formodede fremtidige strategier. Det er enkelt, når præferencer og strategier er velkendte for aktørerne, mens det i andre tilfælde er kompliceret, fordi organisationerne må træffe valg under stor usikkerhed om, hvad fremtiden bringer.

Når erhvervsorganisationerne kun nølende og diffust bakkede den borgerlige regerings regelforenklingskampagne op i 1980'erne, var det med stor sandsynlighed, fordi de vurderede, at regeringen var så svag, at den om kort tid ville være erstattet af en socialdemokratisk regering. Ved at støtte kampagnen kunne organisationerne komme til at kompromittere det samarbejde, de gennem mange år havde haft med socialdemokratiske regeringer og med embedsværket. De kunne med andre ord risikere at sætte mange års tæt samarbejde over styr for at opnå en gevinst, som de måske endda vurderede til at være beskedene (Christensen, 1991: 115ff.). Altså undlod de et nærmere samarbejde med en regering, der ellers var dem mildt stemt.

Organisationerne kan have forskellige tidspræferencer (jf. Knight, 1992: 135f.). Organisationer med mange års samspil med beslutningstagerne må kalkulere deres strategier med udgangspunkt i forventninger om at forblive en del af et tæt netværk. Organisationer, der ikke er knyttet tæt til de øvrige aktører, begrænses ikke på samme måde af det eksisterende forhandlings-system. De kan derfor være interesserede i at tage gevinsterne hjem, når muligheden er der. Den kommer måske ikke igen.

FLERE SPIL OG KOMPROMISER

En tredje komplikation på organisationernes strategier er eksistensen af andre spil. George Tsebelis (1990) har gjort den iagttagelse, at tilstræbt rationelle aktører ikke altid vælger den strategi, som synes at optimere deres interesser. Svaret er det enkle, at mange aktører indgår i spil, som er bundet ind i andre spil. Med hans udtryk er de enkelte spil *nested*, dvs. indlejret eller forankret i andre spil. Valget i én situation påvirkes af de konsekvenser, som

valget antages at have i forhold til andre spil. En fornuftig aktør må vurdere sine valg i lyset af alle de valgsituationer, som aktøren er involveret i.

Også denne betragtning er relevant for interesseorganisationernes samspil med forvaltning og politikere. Forhandlinger i en korporativ kontekst kan være knyttet til et enkelt spørgsmål; de kan også være et resultat af sammenkædning af emner, som ellers ikke har noget med hinanden at gøre. I førstnævnte tilfælde må organisationerne overveje, om strategiske valg på andre områder kan have konsekvenser, som de derfor må indkalkulere i deres valg. Det kan i betydelig grad komplicere en valgsituation for en organisation. Sammenkædning af emner – studehandler – kan også være en kompliceret affære, men ofte vil sammenkædninger lette valgmulighederne for aktørerne, fordi det forøger mulighederne for at finde en løsning, som tilfredsstillende parterne (jf. Keman, 1996).

Eksistensen af flere forbundne spil stiller organisationerne forskelligt. De meget store og brede organisationer, der har mange kontakter med mange forskellige ministerier, vil typisk være stillet i en mere kompleks valgsituation, fordi de må tage hensyn til et bredt spektrum af andre spørgsmål. I den anden ende kan vi have en enkeltsagsorganisation, der kun er interesseret i få politiske spørgsmål. Hvis den tilmed kun er svagt integreret i beslutningsprocessen, vil den også kunne agere ud fra en kort tidshorisont.

I den empiriske analyse vil vi have for øje, at interesseorganisationernes præferencer ikke kan fastlægges én gang for alle, men at de må undersøges i relation til de konkrete beslutninger. Denne undersøgelse må ske under hensyn til de dilemmaer, som organisationerne stilles i. Det gælder afvejningen mellem substantielle og institutionelle goder, mellem øjeblikkelige og langsigtede gevinster og mellem forskellige emner og forbundne arenaer, som organisationerne er involveret i.

EMBEDSMÆNDS OG POLITIKERES PRÆFERENCER

Der er ikke problemer med intuitivt at forstå, at organisationerne i de fleste tilfælde har stærke præferencer for et tæt samarbejde med beslutningstagerne; det giver dem adgang til at påvirke de offentlige beslutninger. Helt så intuitivt forståeligt er det ikke, hvorfor embedsmænd og politikere har stærke præferencer for et tæt samarbejde med organisationerne.

Embedsmænd har flere roller, som kan bringe dem i situationer, hvor de står over for uforenelige forventninger. Derfor har de også en kompliceret

præferencestruktur, som varierer mellem roller og situationer (Wilson, 2000). I embedsmandsrollen ligger der tilskyndelser til lydørhed over for ministeren. Ved at orientere sig mod ministerens ønsker fremmer embedsmanden sine karrieremuligheder, og vi får overensstemmelse mellem adfærd og de demokratiske normer, der knytter sig til samspillet mellem minister og embedsværk (Christensen, 1999). Lydørheden kan indimellem komme i karambolage med kravene om at overholde de retlige rammer for forvaltningens virksomhed. Embedsmanden er således forpligtet til at sige fra over for klart ulovlige ordrer (Christensen, 1997: 334ff.). Den politiske lydørhed kan også komme i konflikt med hensynet til *ministeriets interesser*, dvs. de interesser, som ministerierne knytter til bevillinger samt bestemte løsninger og måder at gøre tingene på, og som ikke nødvendigvis falder sammen med ministerens (Christensen, 1983).

Ministre er i reglen også folketingsmedlemmer og er derfor optaget af muligheden for genvalg. Under alle omstændigheder forventes en minister at bidrage til at styrke partiets vælgermæssige stilling. Som regel har ministre også bestemte politiske præferencer, som er i overensstemmelse med deres partis program. Ministres succes måles altså på deres evne til genvalg, til at bidrage til deres partis vælgersucces og til evnen til at realisere partiets program (Horn, 1995: 8ff.). Alle disse hensyn kan være i modstrid med embedsmændenes interesser. Da vore empiriske analyser ikke eller kun i meget begrænset omfang beskæftiger sig med et muligt misforhold mellem embedsværkets og ministerens præferencer, beskæftiger vi os i det følgende alene med præferencer, som deles af embedsmænd og ministre.

Embedsmænd og ministre har nok visse muligheder for at kontrollere deres omverden, men de må i mange henseender acceptere at leve med usikre omgivelser. De har få muligheder for at kontrollere medierne. Kendte eller ukendte problemer kan på ganske kort tid ændre ministeriets politiske dagsorden. Organisationerne kan skabe problemer, hvis de med medlemmer og penge i ryggen mobiliserer til politisk kamp mod ministeriets politik. Folketinget kan skabe problemer for ministeren – og dermed for ministeriet. Ved at etablere et tæt og institutionaliseret samarbejde med organisationerne eliminerer embedsværk og minister ikke usikkerhederne i omverdenen, men de kan sandsynligvis reducere dem (jf. Wilson, 1980). Institutionelle spilleregler bidrager til at reducere usikkerhed i en verden, der er vanskelig at overskue (North, 1990).

Der er typisk en vis sammenhæng i et ministeriums omgivelser. Organisationerne kan bruge medierne til at presse sager på dagsordenen, men de

må gøre det med større forsigtighed, hvis de er forpligtet på et tæt samarbejde med et ministerium. Organisationerne kan også bruge Folketingets partier og medlemmer – typisk oppositionen – hvis de vil fremme deres sag. Også her må man forvente, at et tæt og velinstitutionaliseret samspil med forvaltningen lægger bånd på organisationernes lyst til at politisere via Folketinget. Alt i alt kan gode relationer til organisationerne gøre livet på Slotsholmen mere forudsigeligt og dermed mere håndterbart.

Man kan dog forestille sig situationer, hvor minister og embedsmænd ikke foretrækker at inddrage organisationerne tæt i lovforberedelsen (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003a: 169ff.). Det er næppe muligt at fastlægge de præcise betingelser herfor, da et sådant valg vil være bestemt af et samspil mellem en række faktorer. Der kan være tale om lovgivning, som har stærkt bebyrdende karakter for en eller flere organisationer; der kan være for stor afstand mellem ministeriets ønsker og stærke organisationers udtrykte eller forventede stilling til det pågældende spørgsmål; der kan være modstrid mellem organisationernes ønsker og hensynet til vælgerne. Der kan således være for store politiske omkostninger ved at involvere organisationerne i et tæt samspil med ministeriet.

I de fleste tilfælde vil ministre og embedsmænd dog foretrække et samarbejde med organisationerne. Og det er ikke kun mageligheden, men også *resultaterne*, der kan blive fremmet gennem et tæt samarbejde med organisationerne. Det gælder den *videre politiske proces*, dvs. lovforslagets chancer i Folketinget, især under mindretalsregeringer (jf. Christiansen & Nørgaard, 2004b). Det hører til den efterhånden klassiske korporatismelitteraturs dogmer, at tæt inddragelse af organisationerne i lovforberedelsen øger partiernes tilbøjelighed til at stemme for lovforslagene. I Lehnbruchs (1984: 74–77) klassiske formulering gælder denne sammenhæng på områder, hvor der er tale om organisationer med modstående interesser og med tætte bånd til konkurrerende partier. Arbejdsmarkedet er eksemplet *par excellence*. Logikken er, at socialdemokrater vil være mere tilbøjelige til at stemme for borgerlige regeringers arbejdsmarkedslovgivning, når fagbevægelsen har været inddraget i forberedelsen heraf, og tilsvarende for borgerlige partier under socialdemokratiske regeringer, når erhvervene har været inddraget i lovforberedelsen. Man kan endog strække argumentationen, så den også omfatter tilfælde, hvor der kun er én organisation med tætte bånd til ét af flere konkurrerende partier (Christiansen & Nørgaard, 2004a), eller hvor der nok er vigtige organisationer, men hvoraf ingen har specielt tætte og forpligtende relationer til nogen af partierne (Christiansen & Nørgaard, 2004b).

Der er indimellem langt mellem teoretiske ræsonnementer og virkeligheden. En empirisk undersøgelse viser, at korporatisme kun nogle gange fører til større konsensus i Folketinget (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 158ff.). Generelt har borgerlige regeringer en større gevinst ved et tæt samspil med organisationerne i lovforberedelsens administrative fase, fordi Socialdemokratiet er mere tilbøjeligt til at stemme for borgerlige regeringers lovforslag, når organisationerne har været inddraget i udarbejdelsen heraf. Har en socialdemokratisk regering inddraget organisationerne gennem lovforberedende udvalg, er der også positiv effekt på borgerlige oppositionspartiets stemmeadfærd, dog mindre end den tilsvarende effekt på socialdemokraterne.

Men hvad med *opgaveeffektiviteten*? Også her er det et gammelt dogme i korporatismelitteraturen, at tæt inddragelse af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces øger lovgivningens effektivitet forstået som evnen til at fremme bestemte, ønskede målsætninger (Mansbridge, 1992; Rothstein, 1992a; 1994). Ser vi på lovforberedelsen, kan organisationerne være vigtige leverandører af information, som embedsværket vanskeligt kan skaffe selv, og selve inddragelsen af organisationerne i forberedelsen af lovgivningen kan gøre det lettere at få målgruppen til at acceptere de pågældende indgreb. Igen har vi en „noget for noget“-logik. Organisationerne tillades indflydelse på de politiske beslutninger, men må til gengæld bakke resultaterne op over for medlemmerne. Endelig kan integration af organisationerne i den offentlige forvaltningsstruktur medvirke til at gennemføre en kompliceret lovgivning, som rummer mulighed for fleksibilitet i implementeringsfasen, fordi embedsværket og organisationerne er gensidigt forpligtede (Nørgaard, 1997: kap. 2; Nørgaard, 1999: 37-39).

Embedsmænd og politikere har altså gode grunde til at udforme lovgivning i et tæt samarbejde med interesseorganisationerne. Men ikke nødvendigvis *kun* gode grunde.

For det første har inddragelsen af interesseorganisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces en pris. Nok forøges i nogle henseender ministerens og embedsværkets muligheder for at manøvrere i *den videre politiske proces*, som forberedelsen af lovgivningen foregår inden for. Prisen for den tætte integration af organisationerne kan være en reduktion af ministeriets autonomi til at realisere *sin ønskede politik*. Ministeriets politik kunne tænkes at antaste organisationernes institutionelle og substantielle interesser, hvilket organisationerne vil søge at undgå. Derfor vil forvaltningen i nogle situationer overveje ikke at inddrage organisationerne. I

hvert tilfælde ikke tæt. Minister og embedsværk har mulighed for at vælge, om, hvornår og hvordan de vil inddrage hvilke organisationer, men valget er ikke frit. Selv om de i en bestemt sag vil holde organisationerne på en arms afstand for at kunne stå mere frit i valget af løsning, kan de pådrage sig betydelige politiske omkostninger ved at gøre det. Organisationerne kan gå til pressen eller parlamentarikerne – ofte begge dele – og dermed vanskeliggøre ministeriets beslutninger. Ministeriet må derfor vurdere den politiske risiko ved ikke at inddrage organisationerne. Generelt er tilbøjeligheden til at holde organisationerne ude større, når der er langt mellem embedsværkets og ministerens ønsker på den ene side og organisationernes på den anden.

For det andet er det heller ikke givet, at organisationerne loyalt vil arbejde for at realisere de beslutninger, de har haft medindflydelse på. Hvis de med lille risiko for at blive opdaget og sanktioneret kan forfølge egne interesser i den senere implementering af politikken, kan der være grænser for, hvor langt loyaliteten over for et kompromis rækker. Risikoen for målforskydning, ineffektivitet og misbrug af offentlige midler er antagelig størst, når organisationerne integreres i – eventuelt selv forestår – implementeringen af offentlig politik (Christensen, 1993).

Embedsværk og minister har altså i mange – men ikke alle – tilfælde stærke og fælles tilskyndelser til at inddrage organisationerne i forberedelsen af lovgivningen. Samspillet reducerer kompleksiteten i den verden, minister og embedsværk opererer i, det kan øge mulighederne for at få et lovforslag vedtaget i Folketinget, og opgaveeffektiviteten kan blive forøget. Tilskyndelser til ikke at integrere organisationerne i lovforberedelsen forekommer, når der er stor afstand mellem ministeriets/ministerens politiske præferencer og stærke interesseorganisationers ønsker.

SAMSPILLET MELLEM DEN KORPORATIVE OG DEN PARLAMENTARISKE ARENA

I de fleste parlamentariske systemer har regeringen fat i den lange ende af forberedelsen af lovgivningen, selv om der er variationer mellem landene (Hague & Harrop, 2001). Regeringerne har et mere eller mindre de facto monopol på lovgivningsinitiativet, og regeringen kontrollerer centraladministrationens ekspertise. Uden den er det umuligt at forberede kvalificeret lovgivning i et moderne og komplekst samfund. Tillige har regeringen gode muligheder for at danne alliancer med interesseorganisationerne

tidligt i lovforberedelsen, måske endnu før parlamentarikerne har viden om, at et lovgivningsinitiativ er på vej. Parlamentet kommer tit sent ind i beslutningsprocessen, og ofte på et tidspunkt, hvor mange af de væsentligste valg er truffet.

Umiddelbart kunne det se ud, som om et parlamentarisk system stiller parlamentet svagt i lovgivningsprocessen. Helt så enkelt er det ikke. Det er der to hovedgrunde til. Den ene og vigtigste er, at lovgivning kun kan gennemføres med et flertal i Folketinget. I forlængelse heraf er den anden, at Folketinget – eller i hvert fald dele heraf – har forskellige muligheder for konkret at blive inddraget i den administrative lovforberedelse.

Under flertalsregeringer kontrollerer regeringen Folketingets flertal – for så vidt regeringen kan skabe tilslutning i egne rækker. Vore cases vedrører imidlertid alene lovforberedelse under mindretalsregeringer, hvorfor vi koncentrerer os om disse. En mindretalsregering må acceptere at være på „permanent prøveansættelse“ (Damgaard, 2003: 127) – og den må i hvert enkelt tilfælde af lovgivning sikre sig, at den kan mønstre et flertal.

Da det er ét af en regerings succeskriterier, at den kan få sin lovgivning igennem, vil såvel regering som ministre anstrenge sig for at sikre et parlamentarisk flertal for hvert eneste lovforslag, der fremsættes. Regeringen – især ministrene – må tidligt i lovgivningsprocessen overveje, med hvem, og under hvilke betingelser, den kan opnå flertal for lovforslaget. Regeringen/ministrene må med andre ord anticipere Folketingets – eller i hvert fald tilstrækkeligt mange oppositionspartiets – reaktioner på lovforslagene. Det indebærer også, at de embedsmænd, der arbejder med lovforberedelsen, tidligt må indkalkulere lovens parlamentariske muligheder. En væsentlig rettesnor for den ofte lange periode, som forberedelsen af lovgivningen varer, er den pågældende lovs parlamentariske muligheder. Mindretalsregeringer må med andre ord forberede lovgivning i Folketingets skygge (jf. Scharpf, 1997: 197ff.).²

Folketingets mulige indflydelse rækker dog videre end til ministres og embedsmænds overvejelser om, hvordan det parlamentariske flertal kan skabes. Folketinget har også mere direkte indflydelsesmuligheder i forhold til den administrative lovforberedelse. Regeringen kan på bestemte områder have faste støttepartier, som derfor også vil forvente at blive inddraget i lovforberedelsen før fremsættelsen af lovforslag i Folketinget. Regeringen kan have indgået forlig, som fastsætter bestemte principper for fremtidig lovgivning, således at forligspartierne inddrages tidligt i lovforberedelsen. I kraft af de stående udvalgs „almindelige del“ kan lovgivningsmagten

følge ministerens arbejde på områder, der ligger uden for behandlingen af lovforslag (jf. Damgaard, 2003: 117f.). Udvalgene kan derfor også være i dialog med ministeren om forhold, der knytter sig til den administrative lovforberedelse.

Folketingets indflydelse på lovgivningen kan således ikke måles alene ved at undersøge lovforberedelsens parlamentariske fase. Det vil undervurdere Folketingets indflydelse – i hvert fald under mindretalsregeringer. Regeringen og dens embedsmænd må indkalkulere lovforslagenes parlamentariske muligheder tidligt i forbindelse med forberedelsen. Hertil kommer, at oppositionspartier i kraft af forlig eller normer ofte inddrages, før lovforslag fremsættes i Folketinget. Endelig har lovgiver visse institutionelle muligheder for at holde sig orienteret om ministerens lovforberedelse.

NI LOVE: TRE SEKTORER – TRE ÅRTIER

Mange forhold kan påvirke organisationernes strategier og samspil med forvaltningen og deres indflydelse på lovgivningen. Bogens problemstilling fordrer dybdeanalyse og relativt få cases. Men hvis de udvalgte love er for forskellige, begrænses muligheden for at drage nogle generelle konklusioner. Vores ambition er at afdække udviklingen i organisationernes rolle i lovgivningsprocessen på tværs af sektorområder. Derfor må vi sikre os, at eventuelle forskelle mellem sektorer og over tid i organisationernes rolle ikke skyldes andre faktorer.

For det første kan der være forskel på organisationernes rolle i lovforberedelsen under mindretals- og flertalsregeringer. En mindretalsregering har behov for at tilgodese (dele af) oppositionens ønsker. En tæt inddragelse af organisationerne kan være en måde at sikre dette på: „Inklusion af interesseorganisationer i forskellige faser af beslutningsprocessen reducerer forskellene i indflydelse mellem regering og opposition“ (Strøm, 1990: 189; jf. Rokkan, 1966). For at undgå, at typen af regering påvirker vore tværgående konklusioner, er der kun valgt love, der er fremsat af og vedtaget under mindretalsregeringer. Desuden er mindretalsregeringer langt hyppigere end flertalsregeringer i dansk politik efter 1973.

For det andet kan typen af lovgivning også have betydning for omfanget og karakteren af organisationsinvolvering i lovgivningsprocessen (Damgaard & Eliassen, 1978; Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 8). Der kan være lovgivning, som er så teknisk og af så begrænset betydning, at hverken organisationerne eller Folketingets medlemmer ønsker at involvere sig

stærkt. Der kan også være lovgivning, som nok er af betydning, men som ikke berører organisationernes interesser. De udvalgte love er alle større ændringer/reformer, og der er i alle cases væsentlige organisationsinteresser på spil.

For det tredje kan inddragelsen af organisationerne være forskellig for love, der har et rent nationalt ophav, og love, som følger af EU-regulering. EU-beslutningsprocessen er mere kompliceret og langstrakt (Blom-Hansen & Christensen, 2004: kap. 1), og organisationerne kan deltage direkte og indirekte i mange faser og mange fora. Organisationerne kan have deltaget i processen flere år, før der vedtages et direktiv, som skal implementeres gennem dansk lovgivning. Dernæst ser det ud til, at inddragelsen af organisationer i forbindelse med EU-specialudvalgene er mere eksklusiv end inddragelsen i rent nationale sager (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 6). De udvalgte love har alle primært et dansk ophav, og selv om der i enkelte tilfælde er henvisning til EU-regler og -beslutninger, er EU uden betydning for lovgivningsprocessen og -resultatet.

Med kun ni love vil der stadig være forhold, som er unikke for den enkelte case, og som kan begrænse den lære, man kan drage af den tværgående analyse. Men i det mindste påvirker de forhold, vi holder konstant, ikke de konklusioner, som den tværgående analyse i kapitel 12 giver anledning til. Den systematiske variation, vi ønsker at undersøge betydningen af, knytter sig dels til sektorer, dels til udviklingen over tid.

TRE SEKTORER

De ni udvalgte love, hvis tilblivelse studeres i de følgende kapitler, dækker tre forskellige sektorer: arbejdsmarkedspolitikken, erhvervspolitikken og miljøpolitikken. De er alle kendetegnet ved, at stærke organisationer har væsentlige interesser i klemme. Vi må derfor forvente, at disse organisationer vil forsøge at få indflydelse på forberedelsen af lovgivningen. Vi undersøger således ikke områder, hvor der i udgangspunktet ikke er organisationer med stærkt berørte interesser, eller hvor der ikke er tradition for at inddrage organisationer (jf. fx Blom-Hansen & Laursen, 1999).

Der er dog betydelige forskelle mellem den måde, hvorpå interesserne fordeler sig på de tre områder. I figur 2.1 har vi placeret de tre sektorområder ind i James Q. Wilsons (1980) typologi for forskellige politikområder baseret på fordelingen af fordele og ulemper som følge af den pågældende politik.

FIGUR 2.1.

Fordelingen af omkostninger og gevinster ved offentlig politik

		GEVINSTER	
		Spredte	Koncentrerede
OMKOSTNINGER	Spredte	Flertalspolitik	Klientpolitik <ul style="list-style-type: none"> • Erhvervs politik
	Koncentrerede	Entrepreneurpolitik <ul style="list-style-type: none"> • Miljøpolitik 	Interessegruppepolitik <ul style="list-style-type: none"> • Arbejdsmarkedspolitik

Arbejdsmarkedspolitikken er kendetegnet ved, at såvel gevinster som omkostninger er koncentrerede på stærke interesseorganisationer. I Wilsons sprogbrug er der tale om *interessegruppepolitik*. Det er baggrunden for det udbredte partsstyre (jf. Nørgaard, 1999), hvor både arbejdsgiver- og arbejdstagersiden gennem godt 100 år har været dybt involveret i såvel politikformulering som -implementering. I Wilsons optik er der tale om modstående interesser. Det gælder dog ikke nødvendigvis alle spørgsmål. Mens de to parter i mange substantielle spørgsmål har modstående interesser, vil der også være tilfælde, hvor de har fælles interesser, eksempelvis et fælles ønske om skattemæssig – dvs. statslig – finansiering af dele af arbejdsmarkedspolitikken.³ I spørgsmål om fordelingen af institutionelle goder vil de ofte have fælles interesser i at bevare eksisterende privilegier og befæste dem yderligere. LO og DA har en fælles interesse i, at deres interessenmodsatning fortsat skal være den dominerende akse i arbejdsmarkedspolitikken, og at andre organisationer holdes ude (jf. Schattschneider, 1960). Hvordan arbejdsmarkedets parter så vil afveje substantielle mod institutionelle goder, kan kun afgøres i den konkrete situation. Under alle omstændigheder vil organisationernes strategier være præget af, at der er klare konflikt- og samarbejdslinjer mellem stærke interesseorganisationer.

Interessekonfigurationen er ganske anderledes i relation til erhvervs politikken. Den er i Wilsons terminologi kendetegnet ved *klientpolitik*, hvor gevinsterne er koncentrerede – til virksomhederne – mens omkostningerne er fordelt på skatteyderne og forbrugerne, som må betale for skattemæssige subsidier eller for højere priser som følge af høje adgangsbarrierer mv. Der er i udgangspunktet ikke den samme afbalancering af modstående interesser som ved interessegruppepolitikken. Det betyder dog ikke, at fordelingsmæssige konflikter alene udspiller sig mellem organisationerne på den ene side og forvaltningen på den anden. Der kan også være fordelingsmæssige

konflikter – substantielle såvel som institutionelle – mellem forskellige erhvervsorganisationer, eksempelvis fordi de repræsenterer forskellige dele af erhvervslivet; men udgangspunktet er ikke som ved arbejdsmarkedspolitikken, at den enes tab er den andens gevinst. Udgangspunktet er en interessekonstellation præget af organisationer, som først og fremmest vil rette deres krav mod forvaltningen/lovgivningsmagten.

Miljøområdet har atter en tredje interessekonfiguration. *Entrepreneurpolitik* er kendetegnet ved, at omkostningerne er koncentrerede, mens gevinsterne er spredte. I miljøpolitikken indebærer det, at erhvervslivet må bære væsentlige dele af omkostningerne ved miljøforanstaltningerne,⁴ mens fordelene ved en renere natur fordeles på de oftest svagt organiserede forbrugere af naturen, dvs. alle borgere. Naturens „forbrugere“ kan dog være organiseret i organisationer, der kæmper for et forbedret miljø – trods de svage individuelle incitament hertil. Miljøreguleringen har meget imod sig. Den skal overvinde modstanden fra potentielt uvillige betalere, som tilmed er godt organiserede. For at løse dette problem kræves en *entrepreneur*, som er en person, et parti, en organisation eller en koalition heraf, som på trods af miljøpolitikken besværlige incitamentsstruktur får sat miljø på beslutningsdagsordenen. Miljøpolitikken vil altså som udgangspunkt være domineret af stærke organisationer af forurenere (erhvervsorganisationer) og organisationer, der kæmper for miljøet. Sidstnævnte vil som udgangspunkt stå svagere end erhvervsorganisationerne, fordi de skal kæmpe mod de svage individuelle incitament til at styrke miljøindsatsen, men udelukke en form for interessegruppetpolitik kan man ikke.

Forskellen mellem de tre interessekonfigurationer kan have betydning for samspillet med organisationerne. Wilson selv forventede, at især de organiserede koncentrerede interesser vil være aktive i beslutningsprocessen. Det er et empirisk spørgsmål, om aktiviteten, den privilegerede deltagelse og indflydelsen er så stabil, som Wilsons noget statiske typologi lægger op til. Wilson diskuterer da også selv samspillet med de politiske omgivelser som en faktor, der kan skabe dynamik (1980: 383-390).

Man vil også på baggrund af forskellene mellem sektorerne kunne forvente en større tilskyndelse til kompromiser mellem organisationerne i arbejdsmarkedspolitikken, idet der er koncentrerede interesser på begge sider af bordet (Rothstein, 1992a). Af samme grunde er det også sværere for ministerierne at komme uden om organisationerne. Hvis de væsentligste interesser allerede har handlet deres indbyrdes uenigheder af, er det svært at mobilisere til modstand mod kompromiset (jf. Christensen,

1991). Dette argument forudsætter dog, at de modsatrettede interesser anlægger en lang tidshorisont og har noget at handle med indbyrdes. Set fra ministeriernes side kan tilstedeværelsen af modsatrettede interesser potentielt øge embedsmændenes og ministerens manøvemuligheder, såfremt man fra sag til sag kan splitte den uheldige alliance og sikre sig støtte fra den part, som tilgodeses (mest) ved de planlagte reformer (jf. McFarland, 1987). Set i dette lys har ministerierne alt andet lige en tilskyndelse til at involvere mange organisationer i lovforberedelsen, da de derved kan øge deres egen handlefrihed.

De tre sektorer er også forskellige på en anden måde. I arbejdsmarkeds- og erhvervspolitikken har det tætte samspil med organisationerne en lang historie (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 3). Man kan på den ene side på baggrund af historisk institutionel teori (fx Pierson, 2000) formode, at det er svært at ekskludere organisationer, der igennem mange år har befæstet deres institutionelle privilegier i lovgivningsprocessen, og hvor der er en lang tradition for tæt organisationsinddragelse. På den anden side kan den historisk tætte inddragelse også sætte snærende grænser for, hvad politikerne kan komme igennem med, således at kun „lineære forandringer“ er mulige, hvis organisationerne altid skal tages i ed (Christensen, 1991). Såfremt den politiske dagsorden skifter, og politikerne ønsker radikale ændringer, vil tilskyndelsen til og behovet for at omgå organisationerne være større på de gamle områder, hvor organisationerne har haft en helt afgørende rolle.

De sektorspecifikke dynamikker er derfor i sidste ende betinget af, hvilke politiske målsætninger regering og embedsmænd har, og hvilke politiske tilskyndelser de står over for. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt den politiske dagsorden og de politiske bånd mellem vælgere, organisationer og partier har ændret sig i den periode, der analyseres.

TRE ÅRTIER

Konteksten for organisationernes rolle ændrer sig ganske meget fra 1970'ernes begyndelse til 1990'ernes slutning (jf. Christiansen & Nørgaard, 2003a: 88ff.): Det gamle partisystems sammenbrud og ændringerne i vælgerkorpset betyder, at de tætte forbindelser mellem vælgere, organisationer og partier er erstattet af mere flygtige forbindelser. Organisationerne kan ikke på samme måde som tidligere hævde, at de også taler på stærke kernevælgeres vegne. Arbejdere stemmer borgerligt, og landbobefolkningen er så lille, at den kun udgør en lille del af Venstres vælgergrundlag. Politikerne må

konstant reproducere deres vælgergrundlag på grund af stadig mindre trofaste vælgere. Derfor rettes den politiske kommunikation mod offentligheden snarere end mod de gamle kanaler for politisk kommunikation (Togeby m.fl., 2003: kap. 15). Organisationerne er generelt blevet mindre værd for politikerne.

Partiernes og regeringens dagsorden ændrer sig også i perioden. Udbygningen af velfærdsstaten sker inden for snævre rammer for væksten i de offentlige udgifter. Nye forslag skal oftere finansieres gennem kompenserende besparelser andre steder sammenlignet med 1970'erne. Samtidigt får post-materielle værdier, såsom miljøspørgsmål, en mere fremtrædende plads på vælgerens dagsorden (Andersen m.fl., 1999). Lanceringen af EU's indre marked betyder, at tidligere tiders støtteordninger til erhvervene problematiseres, og selv uden direkte EU-krav er der et øget fokus på liberalisering og konkurrence på markedsvilkår. Regeringernes farve skifter også over tid. Alle vore cases i 1970'erne og 1990'erne er forberedt og gennemført under socialdemokratiske regeringer, mens casene fra 1980'erne er forberedt og gennemført under borgerlige regeringer.

Generelle ændringer i den politiske dagsorden slår ikke nødvendigvis igennem i konkrete reformforslag – endsige i den måde, lovforberedelsen organiseres på. Ikke desto mindre kan generelle erfaringer med nye måder at forberede lovgivning på også ytre sig konkret, idet ministerierne lærer sig nye måder at håndtere organisationerne på, ligesom man ikke kan udelukke en systematisk variation med regeringernes farve.

Vi ved fra en tidligere undersøgelse, at det generelle samspil mellem organisationer og ministerier ændrer karakter i perioden fra 1970'erne til slutningen af 1990'erne (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5). I 1970'ercasene – hvor vi befinder os i slutningen af den modne korporatisme – er der fortsat tale om veludviklede regler og normer for organisationsinddragelsen i erhvervs- og arbejdsmarkedspolitikken. Love og andre politiske beslutninger forberedes i reglen i udvalg og kommissioner, hvor organisationerne hyppigt har sæde. Fra 1970'erne og frem til slutningen af 1990'erne sker der betydelige forandringer i den måde, hvorpå organisationerne inddrages i forberedelsen og gennemførelsen af politiske beslutninger. Især er beslutningsforberedelsen kendetegnet ved en deinstitutionisering, som indebærer reduceret brug af lovforberedende udvalg og kommissioner; men der er i dag også hyppigere kontakt mellem organisationer og forvaltning samt mellem organisationer og Folketing. Samtidig er der en variation med regeringernes farve, således at socialdemokratiske regeringer generelt har en

stærkere præference for inddragelse af organisationerne i lovforberedelsen end borgerlige regeringer. Forskellen er dog tydeligst, når man sammenligner borgerlige og socialdemokratiske flertalsregeringer (Christiansen & Nørsgaard, 2003a: kap. 5; jf. også Togeby m.fl., 2003: 196ff.).

De brede kvantitative opgørelser af forskellige former for samspil mellem organisationer, forvaltning og politikere kan ikke fortælle os, hvad det betyder, at organisationernes inddragelse er mindre formaliseret og institutionaliseret. Konsekvenserne for organisationernes indflydelse på lovgivningen kan man kun gisne om. Får politikere og embedsmænd større autonomi, og er organisationernes rolle mindre, når de ikke sidder med i lovforberedende udvalg? Eller er de uformelle kontakter lige så effektive indflydelseskanaler? Er de lige effektive for alle organisationer, eller fører ændringerne i samspillet karakter til, at nogle organisationer får mere indflydelse, mens andre mister indflydelse? Eller er strategisk dygtige organisationer i stand til at opnå samme indflydelse blot på et senere tidspunkt?

Mens der i erhvervs- og arbejdsmarkedspolitikken stadig er temmelig faste normer for samspillet mellem myndigheder og organisationer i begyndelsen af 1970'erne, er det ikke tilfældet på miljøområdet. Miljøområdet er nyt, og det er områdets institutionelle organisering også. Bo Rothstein (1992a: 17ff.) taler om formative momenter, hvor eksisterende institutionelle løsninger ikke kan håndtere de problemer, der opfattes som væsentlige. I sådanne formative momenter er beslutningstagerne friere stillet i valget af løsninger, fordi der er færre bindinger på aktørerne. Den 1970'er-case, som studeres – miljøbeskyttelsesloven af 1973 – vokser ud af den moderne miljøpolitik formative moment. Aktørerne er derfor ikke bundet af institutionaliserede opfattelser af, hvordan miljøproblemer løses – de findes ikke. Aktørerne starter dog ikke med en helt ren tavle. I søgningen efter brugbare løsninger – såvel substantielle som institutionelle – vil det være nærliggende for det nye ministerium at lade sig inspirere af andre områder og derfor i et eller andet omfang inddrage organisationerne i formuleringen af miljøbeskyttelsesloven.

Fra tidligere undersøgelser ved vi, at miljøorganisationerne i stigende grad integreres i det nye miljøministerium (Christiansen, 1999; Christiansen & Nørsgaard, 2003a: 95, 102). Der sker – i hvert tilfælde i denne forstand – en institutionalisering af organisationsinddragelsen. Hvordan samspillet mere konkret udvikler sig, ved vi mindre om. På baggrund af Wilsons betragtninger om koncentrerede interesser er formodningen, at erhvervenes organisationer er mere afgørende end de grønne organisationer, der organi-

serer en diffus interesse. Til gengæld kunne hensyn til vælgernes politiske dagsorden tilsige, at også miljøorganisationernes synspunkter tages alvorligt, og at de sætter markante spor i lovgivningen. Men vi ved det ikke.

De følgende ni kapitler undersøger hver for sig tilblivelsen af én af de ni love/lovpakker, som er bogens genstand. I kapitel 12 vender vi tilbage til de problemstillinger, som er diskuteret i dette kapitel. Formålet er at finde mønstre over tid og på tværs af sektorerne og etablere en samlet forståelse af og forklaring på organisationernes rolle i lovgivningsprocessen. Dermed fremstår der også et sæt hypoteser, som kan danne grundlag for yderligere analyser af organisationernes rolle i lovgivningsprocesser, der minder om dem, der er analyseret her.

Kapitel 13 sammenfatter udviklingen i organisationernes indflydelse i de tre sektorer over de tre årtier, under den – lidt heroiske – antagelse, at casene er repræsentative for en mere generel trend. Slutteligt diskuteres, hvad der kendetegner en effektiv og indflydelsesrig organisation, og hvilke krav der omvendt kan stilles til et ministerium, der ønsker at styre lovgivningsprocessen i en verden befolket af ressourcestærke og strategisk tænkende organisationer, der ikke altid vil samme vej som regering og embedsmænd.

NOTER

- 1 Ti pct. af organisationerne svarer, at dækning af organisationernes synspunkter og aktiviteter i medierne er deres foretrukne strategi, hvis de vil påvirke konkrete politiske beslutninger. Det er den fjerde mest foretrukne strategi overgået af kontakter med politikerne, kontakter med forvaltningen samt et højt aktivitetsniveau blandt medlemmerne, når organisationerne angiver deres første prioritet. Mediestrategien scorer højest blandt organisationerne i deres tredje prioritet (organisationsundersøgelsen, jf. Christiansen & Nørgaard, 2003a: appendiks, pkt. 3).
- 2 Scharpf (1997) anvender betegnelsen *the shadow of hierarchy* (s. 197) som betegnelse for det fænomen, at hierarkiet som autoritetsstruktur rækker længere end den faktiske brug af hierarkiske beføjelser. Hierarkiet fungerer så at sige uden, at hierarkiets beføjelser – ordrer – tages i anvendelse: Rationelle aktører placeret i et hierarki foretrækker ofte selv at forhandle en løsning igennem, fordi alternativet kan være indgriben fra

- hierarkisk overliggende autoriteter. Hierarkisk indgriben kan – set fra underordnetes side – indebære en løsning som er mindre optimal end en forhandlet løsning.
- 3 Det indebærer, at i hvert fald en del af omkostningerne ved arbejdsmarkedspolitikken er spredte. De bæres af skatteyderne.
 - 4 Som ved interessegruppepolitikken har også de koncentrerede interesser i entreprenørpolitikken en stærk interesse i at få andre til at bidrage til at dække omkostningerne, eksempelvis gennem skattefinansierede tilskud.

EN RETFÆRDIGHEDSHANDLING: ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING FOR SELVSTÆNDIGE, 1976

Den 3. juni 1976 vedtager et meget bredt flertal i Folketinget i al ubemærketthed, at nu kan også selvstændige erhvervsdrivende og deres medhjælpende hustruer forsikre sig mod arbejdsløshed (Lov nr. 311 af 10/6 1976). Hvis de forsikrer sig i de nye a-kasser for selvstændige, vil mere end 320.000 hermed kunne undgå at bruge egne opsparede midler eller at bede om hjælp på de kommunale socialkontorer, når de af den ene eller den anden grund må stoppe som selvstændige. Der er således tale om en betydelig udvidelse af den sociale sikring for en stor befolkningsgruppe. Kun Sverige havde tidligere indført noget lignende.

Loven, der indeholder en række andre forbedringer for forskellige grupper af arbejdsløse, var forberedt i det såkaldte Trier-udvalg, der hed sådan efter dets formand, afdelingschef i Sikringsstyrelsen Adam Trier (Trier-udvalget, 1976). LO, DA og Arbejdsløshedskassernes Samvirke havde tillige med repræsentanter fra Arbejds- og Socialministerierne samt Arbejdsdirektoratet deltaget i Trier-udvalget, der blev nedsat på baggrund af en aftale mellem Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti i foråret 1975 (*FT*, 1974/1975, B: 508-509). Baggrunden for udvalgets nedsættelse var særligt de selvstændiges situation, der i en periode med stærkt stigende ledighed havde bekymret de radikale og de kristelige. Kommissoriet var utvetydigt, men til gengæld ikke særligt præcist: De selvstændige skulle gives „mulighed for at forsikre sig“. Hvordan en sådan forsikring skulle organiseres, hvordan målgruppen skulle afgrænses, hvilke krav der skulle stilles til de selvstændige for at opnå dagpengeret, hvordan dagpengene skulle beregnes, og en lang række andre spørgsmål beskæftigede kommissoriet sig ikke med. Trier-udvalget havde i disse spørgsmål betydelige frihedsgrader. Og i den efterfølgende beslutningsproces fulgte Folketinget langt hen ad vejen udvalgets anbefalinger.

Loven var således nok en „retfærdighedshandling“, som de politiske partier havde været ophavsmænd til, og som i sidste ende også blev rettet til af

de politiske partier. Men fra spørgsmålet om selvstændiges ret til at lade sig arbejdsløshedsforsikre blev sat på dagsordenen, til et lovforslag blev forelagt i Folketinget, havde interesseorganisationerne i Trier-udvalget rig lejlighed til at forme lovforslaget i overensstemmelse med egne interesser. For LO-familien måtte udvidelsen af forsikringen til de selvstændige frem for alt ikke undergrave fagforeningernes monopol på organiseringen af lønmodtagere i faglige a-kasser. Samvirket og LO – og siden den socialdemokratiske mindretalsregering – fik da også afværget dette. For arbejdsgiversiden gjaldt det om at gøre dækningen bredest mulig. Også det forehavende kronedes med pæn succes.

I det følgende analyserer vi kort, hvordan arbejdsløshedsforsikring for selvstændige kom på den politiske dagsorden. Dernæst undersøges Trier-udvalgets arbejde og baggrunden for de forslag, som udvalget og dets medlemmer når frem til. De øvrige ændringer i loven, som Trier-udvalget også arbejder med, diskuteres kort, idet indrømmelser i relation til visse af disse ændringer får nogle af bestemmelserne i arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige til at glide lettere ned for oppositionen i Folketinget. Slutelig følger analysen af den politiske beslutningsproces i Folketinget, hvor fokus er på de politiske partiers holdning til Trier-udvalgets anbefalinger og regeringens forslag samt de ændringer, partierne ønsker. Hverken ministeren eller Folketinget følger slavisk Trier-udvalgets anbefalinger.

FORBEDRET ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING - NU OGSÅ FOR SELVSTÆNDIGE

Reformerne af arbejdsløshedsforsikringen i perioden 1967 til 1970 havde skabt en ordening, hvor de forsikringsmæssige aspekter efterhånden var blevet meget begrænsede (Nørgaard, 1997: 328-349). På baggrund af en aftale mellem LO og DA i den partsdominerede Wechselmann-kommission blev det i 1967 besluttet, at medlemmerne af en a-kasse skal indbetale et fast og på tværs af kasserne ensartet beløb til staten, som derpå refunderer a-kasserne de fulde udgifter til arbejdsløsheds-understøttelse. Er der stor arbejdsløshed inden for en kasses område, er statens udgifter store. Er der lille arbejdsløshed, er egenfinansieringen via de faste bidrag tilsvarende større. Staten, og dermed skatteyderne, bærer således den marginale risiko ved arbejdsløshed. I midten af 1970'erne udgjorde statens andel af udgifterne omkring 80-90 pct.

Samtidig med at forsikringselementet nedtones, bliver ydelserne forbedret i flere omgange og personkredsen udvidet (Nørgaard, 1997: 339-340). I 1970 bliver der mulighed for deltidsforsikring, og den maksimale dagpengesats forhøjes; og i 1972 får man indført princippet om, at dagpengene inden for dette maksimum kan udgøre 90 pct. af den tidligere indkomst. Man går således langt i indførelsen af det, der benævnes et indkomsterstatningsprincip – i hvert tilfælde for de lavere indkomster. Selv om arbejdsløsheden for alvor tager til fra 1974, og der kommer pres på de offentlige udgifter, sker der fortsat forbedringer i de arbejdsløses vilkår. En lov fra juni 1975 nedsætter aldersgrænsen for nydende medlemskab til 17 år. Samme lov forbedrer reguleringen af dagpengene, reducerer ventetiden for at opnå dagpengeret fra 12 til seks måneder og fjerner karenperioden på en måned for nyuddannede (Lov nr. 236 af 12/6 1975). Masser af forbedringer for almindelige lønmodtagere, men stadig ingen mulighed for selvstændige erhvervsdrivende for at forsikre sig. Ikke desto mindre er det netop forhandlingerne i foråret 1975 om disse forbedringer, der sætter de selvstændige på dagsordenen.

De forbedringer, som loven fra juni 1975 skaber, bygger på et forslag fra Arbejdsløshedskassernes Samvirke – de faglige a-kassers paraplyorganisation – og regeringens lovforslag er en tro kopi af et tilsvarende privat lovforslag, Socialdemokratiet havde fremsat et halvt år tidligere, mens partiet var i opposition (*FF*, 1974/1975, 2. samling: 357; *FT*, 1974/1975, 2. samling, A: 1295-1312). Modtagelsen af lovforslaget er temmelig kølig fra stort set alle sider – ikke mindst set i lyset af de øgede udgifter, som forslaget medfører (*FF*, 1974/1975, 2. samling: 609-637). På linje med andre partier mener de radikale, at lovforslaget er forberedt i hastværk, og de foreslår, at et udvalg med embedsmænd og organisationsrepræsentanter mere generelt bør overveje ændringer i arbejdsløshedsforsikringen. Da arbejdsminister Erling Dinesen havde fremført argumentet om, at værnepligtige principielt også burde kunne opnå ret til forsikring, tilføjer den radikale ordfører Ingomar Petersen:

Når man ser forslaget om at opnå dagpengeret under aftjening af værnepligt, må man da have lov til at stille sig det spørgsmål, om man ikke skulle tage op til drøftelse, om den, der har udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed, egentlig ikke burde ligestilles med andre arbejdstagere. Har den mindre, selvstændige erhvervsdrivende, handlende, håndværker egentlig ikke i højere grad opfyldt arbejdskravet ved at være selvstændig erhvervsdrivende end ved at være soldat eller på fagligt dagskursus? (*FF*, 1974/1975, 2. samling: 617).

Kristeligt Folkeparti fremfører samme synspunkt som de radikale, og arbejdsministeren erklærer sig straks positiv over for tanken. Han vil „gerne være med til at hjælpe disse mennesker ... sådan at de pågældende ikke, den dag de må dreje nøglen om, er henvist til socialkontoret“ (FF, 1974/1975, 2. samling: 629-630). Og idéen om et udvalg med organisationsrepræsentanter bekommer også den socialdemokratiske regering vel. Konturerne til et forlig – og dermed også støtte til det aktuelle socialdemokratiske lovforslag – tegner sig.

Den samlede venstrefløj samt Centrumdemokraterne ender med at stemme for det aktuelle forslag, men det er den snævre kreds af forligspartier – Kristeligt Folkeparti, Det radikale Venstre og Socialdemokratiet – der i udvalgsbetænkningen angiver, at de vil nedsætte det, der senere bliver til Trier-udvalget (FT, 1974/1975, B: 508-509). Selv om udvalget skal beskæftige sig med en lang række spørgsmål, beder man udvalget om forlods og hurtig behandling af særligt tre spørgsmål, hvor etableringen af en forsikring for selvstændige er det helt centrale.¹

De øvrige borgerlige partier er ikke sene til at støtte forslaget og vil have del i æren for, at der nu også skal gøres noget for de selvstændige. Under tredjebehandlingen føler formanden for arbejdsmarkedsudvalget, socialdemokraten Svend Auken, sig kaldet til at fastslå, hvem æren tilkommer: „Der er ikke fra andre partiers side (end forligspartierne, *forf.*), hverken her i salen eller under udvalgsarbejdet, stillet forslag, som sikrer de selvstændige, og det er heller ikke sket under tidligere regeringer“ (FF, 1974/1975, 2. samling: 5578). Og det har Svend Auken jo faktisk ret i, selv om de konservative i 20 år havde ønsket en omkalfatring af hele a-kassesystemet. Svend Auken kunne dog for fuldstændighedens skyld have tilføjet, at det var de radikale og Kristeligt Folkeparti, som førte an i kravet om en forsikring for selvstændige.

TRIER-UDVALGET – POLITIKERNES REDSKAB ELLER POLITISK RUGEKASSE?

Trier-udvalget blev ikke nogen syltekrukke, sådan som den konservative ordfører Erik Ninn-Hansen antydede, at det ville blive (FF, 1974/1975, 2. samling: 5579). 11 måneder efter debatten i forsommeren 1975 og seks måneder efter udvalgets nedsættelse bliver der afgivet en redegørelse over de mest presserende af de mange spørgsmål, som udvalget skulle behandle. Ved siden af forslaget om selvstændiges adgang til arbejdsløshedsforsikring er de øvrige forslag:

- Ændring af 26 ugers-reglen. Hvor man tidligere skulle have haft 26 ugers arbejde inden for de seneste tre år for at være dagpengeberettiget, skulle det nu – i lyset af den høje arbejdsløshed – kun være inden for de seneste fire år.²
- Forsikring for værnepligtige. Et ønske, som Socialdemokratiet og særligt de konservative havde fremført. Trier-udvalgets forslag byggede på den eksisterende værnepligtsordning. Forslaget bortfaldt – til de konservatives fortrydelse – grundet den just vedtagne gradvise indførelse af værnepligtsløn, der nødvendiggjorde yderligere udvalgsbehandling.³
- Arbejdsløses ret til ferie. En administrativ praksis havde udviklet sig, hvorefter arbejdsløse kunne holde ferie i Danmark, hvis de holdt kontakt til Arbejdsformidlingen. Trier-udvalgets forslag om optjening af feriepenge og -ret på baggrund af dagpenge under arbejdsløshed blev blankt afvist af DA's medlem af udvalget (Trier-udvalget, 1976: 20-24, 45-48), og det fandt da heller ikke vej til regeringens lovforslag, som kun blev en „mindre udbygning“ (*FT*, 1975/1976, B: 1780; jf. A: 4044-4048). Det vedtagne forslag gav alene ret til ferie på dagpenge – nu også uden for landets grænser – uden at den ledige i sin ferie skulle henvende sig til AF (Lov nr. 311 af 10/6 1976).
- Ophævelse af begrænsningen i nyuddannedes dagpengeret, den såkaldte 180 dages-regel. Reglen betød, at nyuddannede arbejdsløse efter 180 dage fik en venteperiode på 22 uger, inden de igen kunne opnå dagpenge. I såvel Trier-udvalget som Folketinget var der udbredt enighed om at ophæve reglen. Uenigheden gik på, om man samtidig skulle indføre en ensartet og for store grupper lavere sats for nyuddannede, der ikke havde haft beskæftigelse i mindst 13 uger. I Trier-udvalget modsatte kun Arbejdsløshedskassernes Samvirke sig den ensartede sats (Trier-udvalget, 1976: 15-16, 37-40). Arbejdsminister Erling Dinesen fulgte i lovforslaget Samvirkets mindretalssynspunkt, blandt andet under henvisning til, at man ikke havde haft lejlighed til at drøfte forslaget med den organisation, hvis medlemmer især ville blive ramt af forslaget, det vil sige Akademikernes Centralorganisation (17/5 1976, AM 15.1-79-49, spørgsmål J).⁴ Ministeren måtte give sig, da Venstre sekunderet af de radikale under behandlingen i Arbejdsmarkedsudvalget mellem første- og andenbehandlingen fik bestemmelsen ind i lovforslaget (*FT*, 1975/1976, B: 1779-1780; *FF*, 1975/1976: 9541-9546, jf. 10798; Lov nr. 311 af 10/6 1976: § 1 pkt. 9).⁵

Spørgsmålet om værnepligtiges dagpengeret måtte udsættes, nok især fordi Trier-udvalget ønskede det.⁶ Når Trier-udvalget i enighed kunne nå frem til en anbefaling, blev den fulgt af Folketinget. Det er måske ikke så overraskende, at et enigt udvalgs anbefalinger følges, når ændringernes indhold er udstukket af Folketinget og ministeren, og når ændringerne ikke er teknisk komplicerede. Trier-udvalget var således langt hen ad vejen et hensigtsmæssigt redskab for politikerne. Spørgsmålet om den ensartede dimittendsats var det eneste af de diskuterede forslag, der var konciperet i Trier-udvalget, og der kunne ikke opnås enighed om en fælles indstilling. Uenigheden fortsatte da også i Folketinget, men i sidste ende fulgte man det forslag, som flertallet i Trier-udvalget havde anbefalet og selv fundet på. Samvirket og Socialdemokratiet måtte stikke piben ind. På dette område var Trier-udvalget en politisk rugekasse.

Det største konfliktpunkt i Trier-udvalget og Folketinget var dog spørgsmålet om, hvordan man skulle lave en forsikringsordning for selvstændige erhvervsdrivende. Inden for Trier-udvalgets brede mandat kunne en ordning organiseres på mange forskellige måder, som ville have forskellige konsekvenser for de berørte organisationers interesser.

ARBEJDSLØSHEDSFORSIKRING FOR SELVSTÆNDIGE – ORGANISATIONSPOLITIK I TRIER-UDVALGET

Mange organisationer har interesser på spil, når arbejdsmarkedspolitikken ændres. Det er derfor afgørende at være en privilegeret deltager i den arbejdsmarkedspolitiske beslutningsproces. Det er nu i reglen lettere at varetage sine interesser, hvis man selv kan gøre det, og hvis man er tidligt og tæt inddraget i processen (Christiansen & Nørgaard, 2003b). Der er således i sig selv politik på spil, når ministeren og Folketinget vælger, hvem de vil have med i et lovforberedende udvalg, og hvem de særligt vil lytte til.

Trier-udvalgets sammensætning følger den tradition, der længe havde eksisteret på Arbejdsministeriets område, når lovforslag skulle forberedes (Nørgaard, 1999; Christiansen & Nørgaard, 2003a). DA, LO samt – når ændringerne vedrører arbejdsløshedsforsikringen – Arbejdsløshedskassernes Samvirke sidder sammen med repræsentanter for de berørte ministerier og styrelser. Denne snævre kreds af aktører finder i reglen frem til acceptable løsninger og kompromiser, som efterfølgende mere eller mindre helhædet bliver vedtaget af Folketinget, eller – og det er sjældnere – organisationerne

markerer, hvad de hver især ikke kan leve med. I sidste tilfælde er det så op til ministeren og de partier, der indgår i flertallet, at afgøre, hvilke særstandpunkter og organisationsinteresser de vil tilgodese. Parterne, som LO og DA typisk kaldes, repræsenterer nogle af de centrale berørte interesser i arbejdsmarkedspolitikken, men det er ikke nok at være en berørt interesse for at være med ved mahognibordene i Arbejdsministeriet.

I Trier-udvalgets tilfælde er Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, SALA, eksempelvis ikke med, selv om landbruget nok er den branche, hvor der er flest „medhjælpende hustruer“, som netop er en af de grupper, hvis ret til forsikring er omdiskuteret. SALA havde tidligt udtrykt sin interesse i sagen og ønsket at blive inddraget, men må via dagspressen erfare, at et lovforslag er på trapperne (Brev fra SALA til Arbejdsministeren af 27/4 1976, AM). Ingeniørerne er en anden berørt interesse, der ikke inviteres med i udvalget, endsiige høres af udvalget. Ingeniører skifter ofte mellem at være lønmodtagere og selvstændige og har derfor en interesse i, at det bliver muligt at etablere blandede kasser, så medlemmerne ikke skal skifte frem og tilbage mellem Ingeniørernes A-kasse, IAK, og en a-kasse for selvstændige (Brev fra IAK til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg af 19/5 1976, AM). Som berørte parter bliver såvel SALA som IAK sent informeret, og de har end ikke været inviteret til at give høringssvar til ministeriet. De må derfor meget sent i processen henvende sig til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg for at blive hørt. Det samme gælder i øvrigt de værnepligtiges organisation.

HVEM SKAL FORSIKRE DE SELVSTÆNDIGE?

Det traditionelt, men altså også temmelig snævert sammensatte Trier-udvalg skulle stille forslag til, hvordan man kunne skabe en arbejdsløshedsforsikring for selvstændige. Det klare kommissorium afholder dog ikke LO fra i et notat at påpege alle de problemer, en forsikring for selvstændige vil medføre (Trier-udvalget, 1976: bilag 5, Landsorganisationen i Danmark): Selvstændige står ikke fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, de skal omskoles, og de „er en personkreds, der har langt flere problemer end dette at være ledig og arbejdssøgende“. LO finder

det helt urimeligt at etablere nye kasser med alt, hvad der følger med af udvidet administration og ikke mindst de kontrolforanstaltninger, der vil være forbundet med at kontrollere, om mange af de selvstændige reelt er

ophørt med deres virksomhed, idet mange ikke har anden dokumentation for deres selvstændige virksomhed end deres egen arbejdskraft plus en kalkbalje eller en Wienerstige (Trier-udvalget, 1976: 51).

Selvstændige bør derfor, ifølge LO, gå på bistandskontoret, hvor muligheden for at få hjælp dog afhænger af husstandens indkomst og formue. Når de så eventuelt får et lønnet arbejde, kan de tilslutte sig en af de bestående faglige a-kasser for lønmodtagere. LO's blanke afvisning af udvalgets kommissorium vinder ikke megen genklang i udvalget, men det illustrerer meget godt det mest centrale stridspunkt i forbindelse med introduktionen af en forsikring for selvstændige.

En forsikring for selvstændige kan nemlig tænkes at ville undergrave de eksisterende a-kassers rolle som rene lønmodtagerorganisationer med tæt tilknytning til fagbevægelsen (bortset fra den kristelige a-kasse, der har en særlig historie, men ikke nogen særlig stor markedsandel). LO frygter således i det hele taget a-kasser for selvstændige. De vil jo i givet fald ikke være tilknyttet en faglig organisation, og så kan man ad åre forestille sig en tilsvarende afkobling mellem a-kasse og de faglige organisationer, også når det gælder lønmodtagerne. Problemstillingen er ingenlunde ny, idet de konservative siden 1950'erne havde ønsket en sådan afkobling via indførelsen af en generel, obligatorisk forsikring for alle (Nørgaard, 1997: 323). Endnu værre end en separat a-kasse for selvstændige vil det dog være, hvis man etablerer blandede a-kasser for selvstændige og lønmodtagere, for så afskærer man nu og her forbindelsen mellem a-kasse og fagforening. Repræsentanterne fra LO og Arbejdsløshedskassernes Samvirke i Trier-udvalget ved, at forslag til en eller anden forsikring for selvstændige er en bundet opgave, og de vælger da også at modarbejde det værste af de to onder snarere end helt at afvise en forsikring for selvstændige. Fra deres side anføres det, „at tanken om blandede kasser ikke kan akcepteres, idet man finder, at der herved gribes ind i det eksisterende lønmodtagerkassesystem“ (Trier-udvalget, 1976: 12).⁷ Mens Arbejdsministeriets repræsentant tilslutter sig fagbevægelsens opfattelse, tilføjer DA's medlem af udvalget forsigtigt, „at *muligheden* for at danne blandede a-kasser“ dog bør stå åben.

Ligesom LO har også DA indsendt et notat til Trier-udvalget, hvor DA's principale ønske fremføres (Trier-udvalget, 1976: bilag 7, Dansk Arbejdsgiverforening). Med sit „fagkassesystem“ byggende på frivillig forsikring er arbejdsløshedsforsikringen en undtagelse fra det sociale sikringsystem i

Danmark, der er karakteriseret ved „at give ensartede rettigheder og pligter for hele befolkningen“ (Trier-udvalget, 1976: 53). Man bør – især nu, når også selvstændige skal dækkes – i stedet overveje „en rationel nyordning“ med et obligatorisk enstrengt system, som mest hensigtsmæssigt burde administreres i forbindelse med det eksisterende offentlige sociale sikrings-system. Med den høje grad af skattefinansiering og de ensartede regler, der gælder for alle, er der ingen grund til at bevare 54 selvstændige kasser med tilsammen over 3.000 a-kasseafdelinger. Da arbejdsgiverforeningen godt ved, at dens principale forslag ikke har en chance for at blive vedtaget, gentager notatet senere ønsket om, at der i et vist omfang bør skabes mulighed for blandede kasser. Begrundelsen er især, at mange ledere og „lønmottagere“ i virksomheder, der delvist er ejet af dem selv, ellers ikke vil kunne forsikre sig nogetsteds.

Med dette mindre forbehold fra DA beslutter Trier-udvalget i overensstemmelse med fagbevægelsens synspunkter at foreslå, at selvstændige får adgang til at oprette separate a-kasser. I forlængelse heraf forudsætter udvalget, at overflytning til en lønmottagerkasse „finder sted, når en selvstændig opnår lønarbejde“ (Trier-udvalget, 1976: 31). Selv om udvalget har gransket den nyligt vedtagne svenske lov om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige, hvor der var mulighed for blandede a-kasser, mener udvalget ikke, at en tilsvarende mulighed bør eksistere i Danmark.

HVEM SKAL HAVE ADGANG TIL FORSIKRINGEN OG PÅ HVILKE VILKÅR?

Trier-udvalget diskuterer en række andre forhold omkring forsikringens organisering og virkemåde (Trier-udvalget, 1976: 7-14, 25-36). Hvad angår *personkredsen*, er det ene spørgsmål, om ledere vil få adgang til at kunne forsikre sig. Ud over DA taler ingen herfor. Udvalgets forslag er ikke ganske klart på dette punkt, men kræver for medlemskab og dagpenget, at man „ved personligt arbejde i væsentlig grad deltager i driften af virksomheden“, og taler i øvrigt om „personer“ og ikke kun selvstændige, hvilket tyder på en bred afgrænsning af personkredsen (Trier-udvalget, 1976: 26). Det senere lovforslag fra ministeren inkluderer kun „selvstændige“ og ikke direktører og lignende. Det andet spørgsmål vedrører medhjælpende ægtefæller, som ifølge såvel organisationernes som de statslige myndigheders repræsentanter bør inkluderes. Kun Arbejdsministeriets egen repræsentant er af tekniske grunde forbeholden over for at udstrække forsikringen til medhjælpende

ægtefæller. Ministeriets snævre opfattelse af personkredsen finder i første omgang vej til det senere fremsatte lovforslag.

Hvad angår *ventetiden*, før der opnås dagpengeret, foreslår udvalget som udgangspunkt de samme regler, som gælder for lønmodtagere, hvilket siden 1975 vil sige seks måneders arbejde inden for de seneste tre år. Der tilføjes dog, at arbejdsministeren i henhold til § 53 stk. 2 bør bemyndiges til at kunne udvide ventetiden for selvstændige.

Blandt andet foranlediget af LO's indvendinger er der i udvalgets redegørelse også en længere diskussion af, hvornår selvstændiges *ledighed* kan konstateres. Frygten er, at arbejdsløshedsforsikringen vil komme til at virke som en støtteordning for virksomheder, der eksempelvis rutinemæssigt lukker på grund af sæsonbetinget variation i aktiviteterne eller forventelige midlertidige nedgange i ordrebeholdningen. Udgangspunktet for konstateringen af ledighed bliver den selvstændiges egen skriftlige redegørelse i form af en ledighedserklæring, der skal dokumentere eller i det mindste sandsynliggøre, at den pågældendes personlige arbejde i virksomheden rent faktisk er ophørt. Kontrollen af rigtigheden af en sådan erklæring vil i en række tilfælde være vanskeligere end for lønmodtagere, som LO så markant gør opmærksom på, men praktiske alternativer findes ikke.

Endelig er udvalget klar over, at beregningen af *dagpengenes størrelse* i henhold til 90 pct.-reglen ikke praktisk vil kunne ske på baggrund af de seneste fem ugers beskæftigelse, sådan som det er tilfældet for lønmodtagere. Et gennemsnit af de seneste to-tre års indtægt, eller eventuelt det bedste af de seneste to eller tre år, bør i stedet være grundlaget for beregningen af dagpengene.

TRIER-UDVALGET:

POLITIKERNES MED- ELLER MODSPILLER?

Trier-udvalgets forslag til arbejdsløshedsforsikring for selvstændige følger Folketingets ønsker. Udvalget løser den opgave, det blev sat i verden for at løse. Man kan langt hen ad vejen se udvalget som et hensigtsmæssigt redskab for politikere, der ikke selv har den fornødne detailindsigt til at kunne udfærdige et lovforslag og sikre sig, at alle tekniske spørgsmål løses tilfredsstillende.

Organisationernes deltagelse er i den sammenhæng administrativ fornuftig og effektiv, dels fordi nogle af dem har en indsigt i a-kassernes virkemåde, dels fordi andre har viden om de målgrupper, som loven nu skal dække.

Organisationerne er, vurderet i dette lys, et praktisk halehæng til embedsmændene. Nedsættelsen af et korporativt udvalg viser sig dog også at være politisk og strategisk klogt. Både LO og DA fremfører i særudtalelser synspunkter, som dels er på kant eller direkte i modstrid med udvalgets politiske mandat, dels er indbyrdes uforenelige. Ikke desto mindre arbejder arbejdsmarkedets parter i *udvalget* loyalt inden for det udstukne mandat, og de disciplineres til alene at stille forslag, som er forenelige med politikernes ønsker. Havde de ikke siddet i udvalget og haft privilegeret adgang til ministeriet og, om end indirekte, til politikerne, er det langt fra givet, at de ville arbejde tilsvarende loyalt og disciplineret. Ved at inkludere de vigtigste organisationer undgår politikerne åben konflikt og modstand mod et forslag, som de mener bør nyde fremme. En snæver og temmelig entydig repræsentation af arbejdsmarkedets store organisationer, hvor der er grænser for, hvilke hensyn der tilgodeses, er i dette lys ganske opportun. Havde IAK og andre med mere specifikke og i forhold til LO og DA uforenelige interesser siddet med, ville det være betydeligt sværere at nå frem til enige anbefalinger.

Organisationerne er dog ikke kun politikernes og ministeriets forlængede arm. De varetager også egne interesser. Kommissoriet delegerer afklaringen af en række organisatoriske og indholdsmæssige spørgsmål til udvalget. Om disse spørgsmål afklares på den ene eller den anden måde, er typisk ikke afgørende for politikerne. Det er det til gengæld for organisationerne. For LO og Samvirket er det afgørende, at en ny ordning for selvstændige ikke undergraver fagkassesystemet for lønmodtagerne, og for DA er det afgørende, at forsikringen bliver så omfattende som muligt, således at også ledere og medhjælpende ægtefæller dækkes. DA finder også idéen om en lavere, ensartet dagpengesats for nyuddannede tiltalende, idet der hermed „tilvebringes det fornødne incitament til at søge over til andre arbejdsområder“. I relation til ferispørgsmålet er det også et kardinalpunkt, at arbejdsløshedsperioder ikke medfører optjening af ferieret og -penge. Udvalgets flertal følger som nævnt ovenfor ikke DA's ønsker på dette punkt, men det forhindrer jo ikke DA i at forfølge sine interesser senere i beslutningsprocessen (Brev fra DA til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg, 17/5 1976, AM).

Inden for udvalgets kommissorium har organisationerne således haft vigtig indflydelse på forslagets nærmere bestemmelser. Heldigvis er det forskellige aspekter af forsikringen, som er afgørende for de forskellige parter. Det letter muligheden for et kompromis og dermed anbefalinger,

der kan fremsættes i enighed. Der er også en stiltiende accept af, at visse områder er hjerteblod for den ene af parterne. Når DA ikke står fast på sit forslag om en radikal nyordning af hele arbejdsløshedsforsikringen, er det, fordi et sådant forslag vil være uspiseligt for fagbevægelsen og dermed sikkert også for den socialdemokratiske mindretalsregering. Endelig betyder de mange og ganske forskellige spørgsmål, som udvalget arbejder med, at det via studehandler bliver lettere at nå et samlet kompromis. Hvad den ene part giver på ét område, kan hentes tilbage på et andet.

Man bruger ofte metaforen „at dele kagen“, når kompromiser og fordelingspolitiske spørgsmål afgøres via forhandlinger i korporative udvalg eller mellem forligspartier i Folketinget. Metaforen er ikke altid ganske velvalgt, som kompromiset i Trier-udvalget vidner om. Her lettes kompromiset i første omgang af, at aktørerne ikke slås om det samme. Eller, for at blive ved de kulinariske metaforer, at nogle ønsker kage, mens andre foretrækker ost. Og så er det unægtelig lettere at blive enige. Det betyder dog ikke automatisk, at et flertal i Folketinget i et og alt accepterer den samlede menu, som Trier-udvalget serverer.

FOLKETINGSFASEN – POLITISKE FORHANDLINGER OG ORGANISATIONSPOLITIK PER OMBUD

Når der i indledningen til dette kapitel står, at retten til arbejdsløshedsforsikring for selvstændige og lovforslaget i det hele taget bliver vedtaget i al ubemærkethed, skal det tages ganske bogstaveligt. En gennemgang af *Berlingske Tidende* og *Politiken* i første halvår af 1976 viser, at kun to artikler, begge i *Berlingske Tidende*, overhovedet omtaler forslaget. Den ene, fra 12. januar, nævner forslaget som en del af regeringens lovprogram. Den anden artikel fra 4. juni ofrer på side fem ca. 12 spaltecentimeter på kort at nævne lovændringerne: „Selvstændiges A-kasse vedtaget med flertal“, lyder den noget intetsigende rubrik. Lovforslag vedtages i reglen med flertal.

Det indenrigspolitiske forår i 1976 handler om stigende arbejdsløshed og offentlige udgifter, om indkomspolitik og avancement, og om de politiske opfølgninger på Septemberforliget, som involverer både trepartsforhandlinger og Marienborgmøder. Indenrigspolitikken handler også om en svag regering, der til stadighed risikerer at komme i mindretal. I den sammenhæng kan forbedringer i arbejdsløshedsforsikringen ses som mindre og af omstændighederne følgende nødvendige ændringer. Også selv om der med

ændringerne sker en betydelig og principiel udvidelse af den personkreds, som kan nyde godt af forsikringen. Men meget tyder på, at denne udvidelse ikke er noget, der i særlig grad nyder offentlighedens bevågenhed.

Som det sig hør og bør, fremlægger arbejdsminister Erling Dinesen sit lovforslag på et ministermøde, inden han fremsætter lovforslaget i Folketinget (Notat til ministermøde, 30/4 1976, AM 15.1-79-49). Fremlæggelsesnotatet fylder 1½ side og redegør kort for baggrunden for lovforslaget, inden der gives en summarisk beskrivelse af de fire ændringer, som forslaget indeholder. For hver af de fire ændringer nævnes de begrænsede statslige udgifter, som forslaget forventes at give anledning til. Mere interessant i denne sammenhæng er det, at LO og DA's holdning til forslagene, samt hvilke tilføjelser de to organisationer ønsker, også omtales. Omtalen af LO og DA på ministermødet – og kun dem – vidner om, hvor vigtige disse aktører er, når arbejdsmarkedspolitiske tiltag er på banen.

Ministeren fremsætter den 6. maj et lovforslag, der på visse punkter afviger fra Trier-udvalgets anbefalinger. Arbejdsministeren undskylder nærmest for disse afvigelser, men forklarer, at da udvalgsarbejdet „ikke har resulteret i en enig indstilling, har det ikke været muligt direkte at lægge udvalgets redegørelse til grund for forslaget“ (FF, 1975/1976: 9429). Havde der i et og alt foreligget en enstemmig indstilling, må man nærmest modsætningsvis slutte, at så ville ministeren – naturligvis – have fulgt den. Hvad angår forsikringen for selvstændige, afviger ministerens forslag fra Trier-udvalgets anbefalinger på to områder. For det første afgrænses personkredsen til kun at omfatte „selvstændige“, og for det andet føjes det ind i loven, at selvstændige må imødesee 12 måneders ventetid forud for opnåelse af dagpengeret. Arbejdsministerens forslag følger desuden Trier-udvalgets anbefalinger på ét centralt punkt, som alligevel politiseres i forhandlingerne med Folketingets partier. Blandede kasser for selvstændige og lønmodtagere kan ikke tillades.

Mens den samlede venstrefløj er enten direkte imod en forsikring for selvstændige (DKP, VS) eller skeptiske (SF) og beklager sammenkædningen af de meget forskelligartede elementer i et lovforslag,⁸ så er Tingets øvrige partier positivt stemte. Mange fremhæver, at adgangen til forsikring for selvstændige retter op på en åbenlys urimelighed, og den konservative Ib Stetter benævner forslaget „en retfærdighedshandling“ (FF, 1975/1976: 9548; vores fremhævnings). Et ord, som flere andre derefter også tager i deres mund. De positivt stemte partier kritiserer dog ministerens forslag for ikke ganske at stemme overens med Trier-udvalgets anbefalinger. De bor-

gerlige partier, herunder ordføreren fra forligspartiet Det radikale Venstre, problematiserer straks ministerens snævre afgrænsning af personkredsen (*FF*, 1975/1976: 9539–9560, jf. 10797–10828). Medhjælpende ægtefæller, direktører, brugsuddelere og helst også deltidsmedhjælpende hustruer i landbruget skal med. Som det eneste borgerlige parti har Fremskridtspartiet en radikal anden tilgang til arbejdsløshedsproblemet for selvstændige såvel som alle andre grupper af ledige. Ligesom Cato i det gamle Rom, der endte alle sine taler med den velkendte vending „i øvrigt mener jeg, at Carthago bør ødelægges“, har Fremskridtspartiet også sit universalmiddel. Man skal hellere „gribe fat om ondets rod: indkomstskatten, udtynding af lovjunglen og begrænsning af papirusseriet“ (*FF*, 1975/1976: 9544).

Den radikale ordfører fremhæver partiets centrale rolle med hensyn til at have fået de selvstændiges forsikring på dagsordenen. Han peger også på, at ministeren uden at begrunde det har indføjet en generel regel om 12 måneders ventetid for selvstændige. Der er med denne regel tale om forskelsbehandling på selvstændige og lønmodtagere, som kun har seks måneders ventetid (*FF*, 1975/1976: 9546).

Venstre og de konservative fremhæver helt på linje med DA, at de gerne havde set blandede kasser, men at de ikke havde ventet, at ministeren ville gå med til dette. Ligeledes på linje med DA vil såvel V som K hellere have en fundamental omordning af arbejdsløshedsforsikringen: „én stor kasse uden alle de besværligheder, som den nuværende ordning giver“, og gerne en offentlig kasse, fremhæver begge partiers ordførere (*FF*, 1975/1976: 10801, 10809). Venstre kan ikke forstå, „hvorfor Det radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti ikke vil bakke dette synspunkt op“ (*FF*, 1975/1976: 10800). Svaret er nu nok, som Venstres ordfører selvfølgelig ved, at Socialdemokratiet og LO ikke vil give sig på dette punkt.

Mellem første og anden behandling af lovforslaget arbejdes der på at skabe en bred forståelse, som gør, at det samlede lovforslag kan vedtages med et bredt flertal. Uanset om flere partier har indsigelser mod et eller flere af forslagene, er der tale om så mange forbedringer for forskellige grupper, at ministeren sikkert ikke har voldsomt svært ved at sikre sig deres støtte. Sammenkædningen gør det lettere at skabe et solidt flertal. Kun spørgsmålet om den snævre afgrænsning af personkredsen er så uacceptabelt for de borgerlige partier – herunder forligspartiet fra forsommeren 1975, Det radikale Venstre – at ministeren er nødt til at anlægge en anden tolkning end den, han selv havde lagt op til, når de nye a-kasser for selvstændige om kort tid skal statsgodkendes. Forligspartierne er igen Socialdemokratiet,

Kristeligt Folkeparti og Det radikale Venstre, men af en lang indledning til udvalgsbetænkningen fremgår det, at ministeren vil imødekomme de borgerlige partier på en række punkter, der skal gøre det samlede lovforslag så acceptabelt for V og K, at også de vil have svært ved at stemme imod (*FT*, 1975/1976, B: 1777-1783):

- Medhjælpende ægtefæller kan også ses som selvstændige erhvervsdrivende med ret til at forsikre sig.
- Arbejdsministeren vil efter forhandling med Landsarbejdsnævnet sikre, at der tilvejebringes en løsning, således at også deltagere i anpartsselskaber, ledere i aktieselskaber, brugsuddelere og andre, som falder mellem kasser, vil få mulighed for at arbejdsløshedsforsikre sig.
- Arbejdsministeren vil gennem fornyet behandling i Trier-udvalget tilskynde en hurtig løsning på spørgsmålet om deltidsforsikring for selvstændige, hvilket blandt andet imødegår det særlige problem vedrørende deltidsmedhjælpende hustruer i landbruget.
- Som en (kærkommen) imødekommelse til venstrefløjen præciseres det, at arbejdsministeren administrativt vil fastslå, at ledige selvstændige, der får lønarbejde „inden for en anden kasses område“, umiddelbart efter skal overflyttes til denne kasse.
- Under henvisning til faren for omgåelse og snyd ved en kortere ventetid bevares 12 måneders-reglen for selvstændige.

Ingen af disse ændringer og præciseringer får konsekvenser for lovens ord. Men som centrale dele i det, man i juraen kalder lovens forarbejder, er der ingen fare for, at ministeren vil løbe fra sit ord.

EN RETFÆRDIGHEDSHANDLING - ORGANISATIONSINDFLYDELSE I SKYGGEN AF FOLKETING OG REGERING

Også i det videre arbejde med at skabe og præcisere gældende ret og, om fornødent, foreslå yderligere lovændringer vil ministeren altså støtte sig til udvalg, hvor parterne spiller en central rolle. Og også i dette videre arbejde vil udvalgene og organisationerne heri sikkert bistå embedsapparatet med indsigt og erfaring, ligesom de givetvis også et stykke hen ad vejen vil være et politisk redskab for minister og forligspartier. Men lovningen om at inddrage korporative udvalg i den videre udfyldning af loven sikrer

også organisationerne en platform for varetagelsen af egne institutionelle interesser.

Selv om forberedelsen af loven om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige involverer et traditionelt korporativt udvalg, skal man ikke overbetone Trier-udvalgets indflydelse. For det første bliver det nedsat ikke alene på ministerens, men også på Folketingets foranledning. For det andet tilvejebringer Trier-udvalget information og detailindsigt, som i hvert tilfælde visse af Folketingets medlemmer ellers ville have svært ved at opnå. For det tredje betyder lovforberedelsen i Trier-udvalget ikke, at der indgås hemmelige studehandler, hvor Folketinget sættes skakmat. Partierne havde stadig mulighed for at ændre lovens bestemmelser under forhandlingerne i Tinget og gjorde det da også i nogle tilfælde. Én af de afgørende grunde til, at så mange af Folketingets partier ender med at stemme for det samlede lovforslag, er som nævnt, at regeringens pakke indeholder forskellige godbidder, som forskellige partier gerne vil associeres med. Men denne strategiske kobling er ikke noget, der konciperes i Trier-udvalget. Den er snarere et udtryk for dels ministerens, dels forligspartiernes politiske tæft. Det korporative Trier-udvalg slipper således aldrig ud af Folketingets og regeringens skygge.

NOTER

- 1 De to øvrige spørgsmål er (1) ophævelsen af 180 dages-begrænsningen i nyuddannedes ret til dagpenge samt (2) civile og militære værnepligtiges (manglende) ret til dagpenge efter endt værnepligt; jf. nedenfor.
- 2 Punktet giver ikke anledning til den store diskussion, hverken i Trier-udvalget eller i den efterfølgende folketingsdebat – bortset fra at det fra alle sider bliver påpeget, at beskæftigelsesfremmende foranstaltninger og en forbedring af arbejdsløshedssituationen er at foretrække frem for en forlængelse af dagpengeperioden (Trier-udvalget, 1976: 17-18, 41-42; *FT*, 1975/1976, B: 1780; *FF*, 1975/1976: 9542-9550). I første omgang er V og K imod forlængelsen, men ender med at stemme for regeringens – og dermed også Trier-udvalgets – forslag til forlængelse af dagpengeperioden. Forlængelsen skulle bortfalde igen 1/1 1978. I 1978 bliver dagpengeperioden reduceret igen, således at man som før skulle have 26 ugers arbejde inden for tre år. Til gengæld indfører Lov

- nr. 298 af 8/6 1978 den senere så kontroversielle arbejdstilbudsordning (ATB), som sikrer, at arbejdsløse får et offentligt subsidieret arbejdstilbud inden udløbet af dagpengeperioden, og som samtidig giver genoptjening af dagpengereetten til endnu en tre års periode. Kapitel 4 nedenfor handler netop om ændringer i ATB-ordningen.
- 3 Spørgsmålet havde været rejst i debatten i forsommeren 1975, men var blevet henvist til Trier-udvalget. Udvalget foreslog en lempelig adgang til a-kasseforsikring, der mindede om den for nyuddannede, dvs. uden forudgående krav om medlemskab for opnåelse af dagpengeret (Trier-udvalget, 1976: 19, 43-44). Med indførelsen af egentlig løn til værnepligtige skulle spørgsmålet igen i Trier-udvalget, der skulle formulere regler for en ligestilling med almindelige lønmodtagere (*FT*, 1975/1976, B: 1779).
 - 4 Bestemmelsen, som var formuleret af Trier-udvalget, fastslog, at alle nyuddannede skulle have 9/10 af den overenskomstaftalte mindste arbejdsfortjeneste inden for normallønsområdet. Tidligere var dagpengene blevet beregnet på grundlag af den gennemsnitlige indkomst på de forskellige kassers fagområder. En akademiker ville således i de første 180 dage ifølge Trier-udvalgets beregninger opleve en reduktion i dagpengene på ca. 32 kr. eller 20 pct. sammenlignet med den tidligere ordning (1976: 40). Af forhandlingerne i Folketinget fremgår, at nedsættelsen også vil ramme stort set alle håndværkergrupper (*FF*, 1975/1976: 10807). Til gengæld vil alle så undgå den efterfølgende suspension af dagpengereetten i 22 uger.
 - 5 I forbindelse med den ensartede sats blev der i øvrigt vedtaget en temmelig uklar overgangsordning, der skulle sikre personerne, der aktuelt modtog højere dagpenge, mod forringelser. Igennem hele efteråret 1976 var der en massiv korrespondance mellem ministeriet, Folketinget og organisationerne angående den rette tolkning af disse overgangsbestemmelser. Uklarhederne gav anledning til en betydelig sammenblanding af politik og regelformulering på den ene side og administration og regelfortolkning og -efterlevelse på den anden.
 - 6 Af et samrådsnotat til ministeren fremgår det, at 3. kontor rent faktisk har udarbejdet et lovudkast vedrørende de værnepligtiges situation, men at det er Trier-udvalget, der har modsat sig præsentationen af et forslag, som udvalget ikke på forhånd har godkendt, endsige bidraget til: „Forslaget er ikke afhandlet med arbejdsløshedsforsikringsudvalget (som udtrykkeligt har ønsket at drøfte forslaget nærmere)“ (17/5 1976, AM 15.1-79-49, spørgsmål A).
 - 7 Afvisningen af blandede kasser havde i øvrigt også tidligere været rettet mod blandede kasser for forskellige grupper af lønmodtagere. I 1961 havde et korporativt udvalg med alle de etablerede fagforenings- og a-kasseinteresser afvist en blanded a-kasse for FTF's medlemmer, fordi den ville bryde med princippet om faglige a-kasser; jf. *Betænkning vedrørende anerkendelse af arbejdsløsheds-kasser på funktionærområdet*, Betænkning nr. 279, København: 1961. Med i udvalget sad også HK's formand siden 1949, en vis hr. Erling Dinesen. Kassen blev af politiske grunde alligevel anerkendt 1/10 1963 af arbejdsministeren, som i en måneds tid havde heddet Erling Dinesen (Nørgaard, 1997: 329-331).
 - 8 Ved tredjebehandlingen er det kun Fremskridtspartiet, der stemmer imod, mens VS undlader at stemme. På grund af de mange forbedringer, som det samlede forslag i øvrigt indeholder, stemmer SF og DKP altså for.

NØDVENDIGE REFORMER ELLER SOCIALE MASSEGRAVE?

IVÆRKSÆTTER- OG UDDANNELSESYDELSE SAMT LÅG PÅ DAGPENGENE, 1985

Den borgerlige firkloverregering har vundet valget 10. januar 1984. Regeringspartierne tæller nu 78 mandater mod 66 for valget, og sammen med de radikale og nogle nordatlantiske mandater kan regeringen mønstre præcis 90 mandater – i hvert tilfælde, når det gælder den økonomiske politik, som var grundlaget for valgets udskrivelse. På baggrund af et tæt parløb mellem regeringen og Det radikale Venstre og som en udløber af finanslovsaftalen for 1985 vedtager Folketinget den 14. juni 1985 de kontroversielle lovforslag L109 om uddannelsesydelse og iværksættedydelse til ledige over 25 år og L110 om forlænget dagpengeret, der på flere punkter bryder med hævdvundne principper i arbejdsløshedsforsikringen og i den aktive arbejdsmarkedspolitik. For første gang får „voksne“ ledige ret til at uddanne sig på dagpenge uden at skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Til gengæld går uddannelsestiden fra dagpengeperioden, og der optjenes som hovedregel ikke ny dagpengeret ved at uddanne sig. Som noget nyt kan arbejdsløse også starte selvstændig virksomhed på (50 pct.) dagpenge – og det endda i fulde tre og et halvt år. Endelig betyder lovpakken, at dagpengene skal reduceres for langtidsledige – noget, man ikke har set siden de gamle fortsættelseskassers tid i 1950'erne og tidligere.

De kontroversielle lovændringer bryder med endnu et hævdvundet princip i arbejdsmarkedspolitikken: Parterne bliver denne gang ikke involveret før meget sent i lovforberedelsen, og deres direkte indflydelse på lovforslagene er uhyre begrænset. Fagforeningssiden er derfor meget aktiv i medierne og i folketingsfasen. I efteråret 1984 er mediedækningen af lovforslagene, som er den mest omdiskuterede del af finanslovsforliget, massiv. Den 12. oktober, da forliget annonceres i medierne, omtaler SiD forslagene som „sjælsrå ansvarsløshed“, og Kvindeligt Arbejderforbund bruger den senere så famøse betegnelse om „den sociale massegrav“, som tusinder vil blive kastet i (*Politiken*, 12/10 1984). I forbindelse med L109 og L110 modtager arbejdsmarkedsudvalget 71 mundtlige og skriftlige henvendelser fra

nationale og lokale fagforeninger, inden den første udvalgsbetænkning kan offentliggøres (*FT*, 1984/85, B: 2043-2060). Og det er endda kun den første udvalgsbetænkning. På baggrund af grundlovens § 41 stk. 3, der kun sjældent anvendes, får venstrefløjen tredjebehandlingen udsat 12 hverdage, så den kan få lejlighed til at stille flere spørgsmål til arbejds- og undervisningsministrene. I alt 340 spørgsmål bliver det til, inden loven vedtages – trods oppositionens højlydte protester.

Fagforeningernes eneste principielle sejr – at langtidsledige ikke fuldstændigt mister retten til dagpenge – skyldes i hovedsagen den aktive mediestrategi, hvor også det radikale bagland stemmer i med en kritik af forslaget. Den sejr viser sig imidlertid at være noget af en Pyrrhussejr, idet den laveste dagpengesats i en række tilfælde er lavere end bistandshjælpen. En mindre principiel, men betydeligt mere effektiv sejr er forlængelsen af overgangsordningen og udskydelsen af ikrafttrædelsen for de nye regler, som betyder, at ingen kommer på nedsatte dagpenge før tidligst i 1988. Og inden det kommer så vidt, kan meget jo ske.¹

I det følgende vil vi beskrive, hvordan reformens tre elementer – uddannelsesydelser, iværksætterydelsen og reduktionen i dagpengesatserne for langtidsledige – opstod og blev flettet sammen først i forbindelse med finanslovsaftalen for 1985 og siden, med visse ændringer, i lovforslag L109 og L110, der fremsættes den 13. december 1984. Der er ikke nogen oplagt endelige nødvendig kobling mellem de tre dele, og der er da også et vist element af tilfældighed i lovforslagets endelige udformning. I og med at organisationerne involveres meget sent i den administrative lovforberedelse, er det interessant at belyse, om organisationerne per ombud – dvs. gennem andre aktører – har indflydelse på lovens udformning, og om der er andre aktører, der taler organisationernes sag. Arbejdsministeriet og tilknyttede styrelser er de oplagte kandidater til en sådan rolle, qua deres traditionelt tætte forhold til organisationerne (Nørgaard, 1999). I forløbet efter lovforslagenes fremsættelse er arbejdsmarkedets organisationer, især fagforeningerne, betydeligt mere aktive i processen. Der er fortsat en del fokus på de reducerede dagpengesatser, men da regeringen og de radikale øjensynligt ikke er til at rokke på det punkt, samler den største politiske interesse og aktivitet sig om, hvorvidt der er den fornødne uddannelseskapacitet til de langtidsledige, sådan som regeringen påstår.

Inden vi vender os mod forløbene før og efter lovforslagenes fremsættelse, er der behov for at præsentere den politiske og økonomiske kontekst. For selv om sammenkoblingen af de tre forslag var uforudseelig, var den ikke

helt tilfældig. Regeringens økonomiske politik, aftaler med de radikale og Finansministeriets problemopfattelse sætter dagsordenen for reformen og definerer rammer, som Arbejdsministeriet – og organisationerne – må navigere inden for.

OFFENTLIGE UDGIFTER, INCITAMENTER OG „DAGPENGEGENERATOREN“

Valget 10. januar blev udskrevet på finansloven og dermed regeringens økonomiske politik. Regeringens såkaldte „genopretningspolitik“ skal fortsættes. Det betyder blandt andet, at „de samlede offentlige udgifter i nogle år fremover holdes uændrede“, og at der skal igangsættes reformer, som kan understøtte den økonomiske vækst – herunder en dagpengereform, der øger forsikringsprincippet i arbejdsløshedsforsikringen (Finansministeriet, 16/8 1984: „Oplæg til Firkløverregeringens arbejdsprogram i resten af valgperioden“, AM).² Det er på denne tid, Budgetdepartementet opfinder begrebet „dagpengegeneratoreffekten, det vil sige et forløb, hvor et arbejdstilbud fungerer som generator for en ny periode med dagpenge“, som man skal til livs (29/8 1984, „Notat om uddannelsestilbud til langtidsledige over 24 år i stedet for et andengangs-arbejdstilbud“, AM 5500-31). Begrebet var øjensynligt fremmed for Arbejdsministeriet indtil da.

Ifølge regeringens aftale med de radikale fra foråret 1984, „Budgetpolitik 1984 og 1985“, skal ikke mindst Arbejdsministeriets område holde for. Adgangen til dagpenge skal begrænses ligesom retten til supplerende dagpenge, dagpengesatserne skal fortsat fastfryses, medlemsbidraget til akassen skal øges, jobskabelsesordningerne skal beskæres, og der skal mere uddannelse ind i den aktive arbejdsmarkedspolitik (Budgetdepartementet, 15/4 1984, AM). Finansministeriet sætter således dagsordenen under hensyn til finanslovsforhandlingerne med de radikale.

Arbejdsministeriet spiller nok med i dette spil, men det er i mange henseender en modvillig medspiller. Fokus i sommerens og efterårets forhandlinger er især rettet mod mulige besparelser samt ændringer i dagpengesystemet og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Initiativet udgår i hovedsagen fra Finansministeriet og de radikale, og organisationernes tilstedeværelse er meget begrænset og meget sen. Det er ikke Arbejdsministeriet, der kontrollerer den politiske beslutningsproces i denne fase. Regeringens politiske dagsorden synes ikke forenelig med forhandlinger med organisationerne. Nedskæringsforslagene er givetvis for mange og for omfattende til, at fag-

foreningerne over for medlemmerne vil kunne tage medansvar for dem. Det ved Finansministeriet tidligt, og det finder Arbejdsministeriet med tiden ud af.

Fra marts 1984 og, efter et midlertidigt sammenbrud, igen fra maj 1984 pågår der ellers trepartsdrøftelser mellem regeringen og parterne om indkomspolitikken (Due m.fl., 1993: 354-362). For LO står krav om genopretning af dagpengene, genindførelse af den automatiske dyrtidsregulering og en arbejdstidsforkortelse højt på dagsordenen. Regeringen fastslår på sin side, at der er behov for yderligere afdæmpning af lønstigningerne, og at der ikke er råd til kortere arbejdstid. Efter et forløb uden reelle forhandlinger og imødekommenhed forlader LO drøftelserne i oktober. Regeringens bastante udmeldinger vanskeliggør samtidigt overenskomstforhandlingerne, der i foråret 1985 ender med sammenbrud og et radikalt støttet regeringsindgreb, der lægger sig tæt op ad DA's og regeringens ønsker (*FT*, 1984/85, B: sp. 1015-1026).

De mange forslag til forringelser, der følger af regeringens genopretningspolitik og reformdagsorden, sammenbruddet i trepartsdrøftelserne og overenskomstindgrebet giver et meget godt billede af det politiske klima efter valget den 10. januar 1984. Firkløverregeringen får et tillidsvotum fra vælgerne og er parlamentarisk styrket, og fagbevægelsen er i defensiven. Flertallet med de radikale bliver udnyttet til fulde – og man laver politik, uden organisationerne bliver taget i ed. Organisationerne kommer derfor på banen langt senere end normalt i arbejdsmarkedspolitikken. Selv Arbejdsministeriet og arbejdsminister Grethe Fenger Møller holdes i visse faser af forløbet hen i uvished, men i den sidste hektiske måneds tid, inden der indgås finanslovsaftale med de radikale, kommer Arbejdsministeriet igen på banen. På grund af regeringens dagsorden, Finansministeriets rolle, samspillet med de radikale og den forcerede beslutningsproces er organisationerne udelukket. De må forsøge at gøre deres indflydelse gældende ad andre kanaler.

ARBEJDSMINISTERIELLE FORSLAG I FINANSMINISTERIETS SKYGGE

Den reform, som L109 og L110 tilsammen udgør, er delvist planlagt og promoveret af Finansministeriet og delvist tilfældig. Koblingen mellem en introduktion af uddannelsesydelser og begrænsninger i genoptjeningen af dagpengeretten ser Finansministeriet gerne, ligesom a-kasserne helst skal have et større medansvar for finansieringen af dagpenge og uddannelses-

ydelse. Den samtidige indførelse af iværksætterydelse er mere tilfældig og kommer til senere. Alligevel formår Arbejdsministeriet i den sidste fase før finanslovsaftalen i oktober at komme tilbage på banen. Organisationerne er ikke inddraget i forløbet, men i flere tilfælde taler ministeriet fagbevægelsens sag. Dels ved at stille forslag, som er mere spiselige for fagbevægelsen end Finansministeriets, dels ved at pege på, at lovgivningen bør drøftes eller forhandles med parterne.

UDDANNELSESREFORM I EN FINANSMINISTERIEL OPTIK – „NØDVENDIGE SAMMENHÆNGE“?

I vinteren og foråret 1984 produceres der en række notater i Arbejdsministeriet, hvor forskellige muligheder for besparelser på arbejdsløshedsforsikringen overvejes. En hævnning af aldersgrænsen, begrænsninger i retten til supplerende dagpenge, skærpede adgangskrav for medlemskab af en a-kasse og øgede arbejdskrav for at opnå dagpengeret er nogle af de forslag, der overvejes.

Den 13. april ses for første gang i denne sags akter et „Notat om uddannelse til voksne langtidsledige“ (13/4 1984, AM 5500-30), der diskuterer mange af de elementer, der siden inkorporeres i L109 og L110. Notatet ser ud til at være et indspil til Finansministeriets forhandlinger med de radikale om „Budgetpolitik for 1984 og 1985“. I hvert tilfælde går en række formuleringer igen.

Notatet fastslår indledningsvis, at „(d)er er et bredt ønske om at styrke (efter)uddannelsesindsatsen over for voksne. Der er ligeledes behov for at erstatte et forløb med gentagne arbejdstilbud og ledighedsperioder med uddannelsesmuligheder“ (13/4 1984, AM 5500-30). De radikale er meget opsatte på at få en reform af voksenuddannelserne, hvilket blandt andet har fået udtryk i en folketingsbeslutning om et såkaldt ti-punkts-program, der pålægger regeringen at afsætte 100 mio. kr. til styrkelse af voksenuddannelsen (jf. Folketingsbeslutning B114, FT, 1983-84, 2. samling; AM). Dette ønske kædes siden hen sammen med forhandlingerne om finansloven for 1985 og de øvrige påtænkte reformer på Arbejdsministeriets område. Det andet led i forslaget – at bryde det, der siden hen kaldes „dagpengegeneratoren“ – er der på et overordnet plan enighed om i regeringen, selv om det er Finansministeriets problemopfattelse, der ligger til grund for forslaget. Notatet om arbejdstilbudsloven og arbejdsløshedsforsikringen, overvejer/foreslår følgende:

- Ret til uddannelsesyndelse for ledige over 25 år i op til et halvt år efter et år som ledig efter seneste arbejdstilbud (dvs. efter tre-fire år uden ordinært job).³
- Uddannelsesyndelsen er en særlig ydelse på dagpengeniveau ligesom den gældende ordning under arbejdsmarkedsuddannelserne.
- Uddannelsesperioden er en „død periode“, der ikke tæller som en arbejdsløshedsperiode, dvs. den reducerer ikke den periode, man kan oppebære dagpenge.
- Der skal ikke gives nyt arbejdstilbud ved udløb af dagpengeretten, uanset om den ledige har benyttet sin ret til uddannelsesyndelse.
- De ledige skal så vidt muligt tilbydes en uddannelsesplads, og forslaget vil „formentlig medføre betydelige merudgifter til udvidelse af *uddannelses-kapaciteten*“.
- Forslaget skal gælde for ledige, der ophører i arbejdstilbud efter 1. januar 1984. Det indebærer fra og med 1986, når de lediges dagpengeret bortfalder, besparelser, der dog for „en mindre dels vedkommende (vil) blive modsvaret af merudgifter til kontanthjælp“ (13/4 1984, AM 5500-30).

Allerede i den aftale, regeringen indgår med de radikale om „Budgetpolitik 1984 og 1985“ to dage senere, sker der visse ændringer (Budgetdepartementet, 15/4 1984, AM). Perioden med uddannelsesyndelse tæller nu som en ledighedsperiode og ikke som en „død periode“, og uddannelserne skal være kompetencegivende. Departementschef Henrik Hassenkam er afvisende over for at introducere en uddannelsesperiode for ledige på dagpenge, da det hidtil har været et princip, at man ikke kan oppebære dagpenge under kompetencegivende uddannelse („Bemærkninger til Budgetdepartementets notat af 15. april 1984 om budgetpolitik 1984 og 1985“, 16/4 1984, AM). En eventuel uddannelsesyndelse må håndteres på anden vis.

Blot ni dage efter, at disse bemærkninger er oversendt til finansministeren, har Arbejdsministeriet et foreløbigt udkast til lovforslag klar („Udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om arbejdstilbud til ledige“, 25/4 1984, AM 5500-31). Forslaget bygger stort set på Arbejdsministeriets eget notat, sådan som det blev præciseret i Hassenkams brev til finansministeren. Det betyder, at uddannelsesperioden igen ses som en „død periode“ i relation til dagpengeretten. Som noget nyt præciseres det, at uddannelsesyndelsen skal svare til dagpengenes højeste beløb. Dermed er forslaget bragt fuldstændig på linje med det, der gælder for deltagelse i arbejdsmarkedsuddannelserne. Uanset Arbejdsministeriets motiver trækker disse præciseringer og tilføjelser

forslaget i en retning, som vil gøre det mere spiseligt for fagbevægelsens organisationer.

Arbejdsministeriet og ministeren er endnu i slutningen af maj af den opfattelse, at de reformer, der overvejes, vil blive gennemført under skyldig hensyntagen til eksisterende ressortgrænser. Af historiske grunde har ansvaret for erhvervsuddannelserne været Undervisningsministeriets, mens uddannelsen af ufaglærte og efteruddannelse for faglærte – stort set svarende til LO-området – har været Arbejdsministeriets kompetence (Nørgaard, 1999: 52-57). I et brev til statsministeren af 23. maj 1984 afgrænser arbejdsministeren de videre bestræbelser med hensyn til en voksen- og efteruddannelsesreform i overensstemmelse med traditionen: „Hvis vi ... taler f.eks. om de højereuddannede eller om uddannelsesstilbud i større målestok i mere almene fag, tror jeg nok, at det først og fremmest er Undervisningsministeriet, der må komme på tale“ (23/5 1984, AM 1041-35).

I juni måned sker der ikke meget med sagen i Arbejdsministeriet, måske på grund af den almindelige travlhed med at få vedtaget regeringens lovforslag inden sommerferien. Hvad der brygges på i Finansministeriet i samme periode, giver Arbejdsministeriets arkiver ikke et klart svar på. Men at der tænkes tanker, lægges planer og smedes rænker, er der ikke tvivl om. I et brev til arbejdsministeren skriver finansminister Henning Christophersen den 4. juli:

På baggrund af drøftelser med repræsentanter for Det radikale Venstre og en kort ordveksling i regeringens koordinationsudvalg er der enighed om, at vi i begyndelsen af august måned d.å. forsøger at opnå en principaftale med Det radikale Venstre om en række udestående problemer vedrørende udgiftspolitikken for 1985 ... I den anledning skal jeg anmode om, at vore ministerier i et udvalgsarbejde allerede inden udgangen af juli måned d.å. får udarbejdet et første materiale herom til brug for drøftelserne med Det radikale Venstre (4/7 1984, AM).

Mens der ikke er noget usædvanligt i, at et ressortministerium og Finansministeriet på dette tidspunkt forhandler om omfanget og udmøntningen af besparelser på næste års finanslov, er det tætte parløb med de radikale om detaljer i finansloven forud for fremsættelsen værd at bemærke. De radikale er med i en slags skygge-kabinet, og erfaringerne fra sammenbruddet i forhandlingerne om finansloven året inden trækker givetvis lange skygger. Ikke blot den generelle udgiftspolitik, men også de indholdsmæssige aftaler koordineres tæt med de radikale. Brevet fortsætter:

Ikke mindst fordi Det radikale Venstre har kædet dette spørgsmål (udgiftspolitikken, *forf.*) sammen med en voksenuddannelsesreform, men også fordi denne indgår med betydelig vægt i regeringens reformprogram og i trepartsdrøftelserne, vil det være nødvendigt, at vore ministerier sammen med Undervisningsministeriet får udarbejdet *de nødvendige sammenhængende* forslag om en voksenuddannelsesreform, omfattende forslag på Undervisningsministeriets og Arbejdsministeriets område, de nødvendige ændringer i arbejdstilbudsloven og de nødvendige ændringer i arbejdsmarkedsuddannelsesfonden, naturligvis set i lyset af planerne om en reform af dagpengesystemet. Der er ikke tale om et detaljeret oplæg til finanslovsaftale, men som nævnt om oplæg til en principaftale, der skal udmøntes under den normale finanslovsbehandling, men jeg anser det for at være politisk meget afgørende, at vi forud for finanslovsforslagets fremsættelse kan opnå Det radikale Venstres tilslutning til hovedpunkterne i vore udmøntningsforslag (4/7 1984, AM; vores fremhævning).

Det er åbenbart, at finansministeren har behov for at legitimere den uvante fremgangsmåde. Han henviser blandt andet til den vægt, hvormed spørgsmålet indgår i trepartsdrøftelserne. Her appelleres der til en hævdevunden norm i Arbejdsministeriet om, hvordan reformer normalt bør blive til, uanset at det allerede i sommeren 1984 må være åbenbart, at der ikke er megen realitet i disse drøftelser. Hensynet til forhandlingerne med de radikale er mere afgørende.

Bemærkningen om „de nødvendige sammenhængende forslag“ vidner om, at der allerede er lavet planer, som går på tværs af Arbejds- og Undervisningsministeriernes ressortområder, og som på uklar vis griber ind i eksisterende og planlagte foranstaltninger. At Arbejdsministeriet ikke er fuldt indviet i disse planer, fremgår klart af arbejdsministerens hurtige respons på finansministerens brev. Grethe Fenger Møller skriver dagen efter til finansministeren:

I den anledning skal jeg bemærke, at jeg er helt enig i det nyttige i et arbejde, der sigter på at koordinere Arbejdsministeriets og Undervisningsministeriets arbejde i lyset af 10-punkts-programmet for voksenundervisning og folkeoplysning. Jeg er indforstået med, at der i denne forbindelse drøftes behov for ændringer i arbejdsmarkedsuddannelsesfonden (som finansierer arbejdsmarkedsuddannelserne, *forf.*). Til gengæld er jeg noget uforstående over for, at arbejdstilbudsloven og dagpengereformen skal indgå i dette arbejde.

Som det er finansministeren bekendt, har arbejdsministeriet udarbejdet et udkast til forslag til lov om arbejdsmarkedsuddannelser, der for tiden

drøftes med arbejdsmarkedets parter. Det er aftalt med parterne, at disse drøftelser, som parterne lægger stor vægt på, skal være afsluttet inden udgangen af august (5/7 1984, AM 6501-1).

Arbejdsministeren ved øjensynligt ikke, hvori sammenhængen består. Ministeren antager, at de nye overvejelser og planer ikke har nogen indvirkning på en planlagt revision af styringen af arbejdsmarkedsuddannelserne, som i øvrigt er inde i en traditionel korporativ proces, hvor parterne er med til at lave lovforslaget. Men at der er ugler i mosen, kan ministeren selvfølgelig godt se.

Der nedsættes først i juli måned et koordinerende embedsmandsudvalg vedrørende efteruddannelse. Deltagere er Undervisnings-, Arbejds- og Finansministerierne. Arbejdsministeriets repræsentant i udvalget henviser til stadighed til arbejdsministerens brev til finansministeren. Ministeriet synes ikke helt at have blik for – eller vil i hvert tilfælde ikke acceptere – koblingen mellem en generel efteruddannelsesreform og arbejdstilbudsloven samt de lidt mere løse planer om en dagpengereform (Notitser af 11/7 og 20/7 1984, AM 642-9; samt „Notat til ministeren“ 27/7 1984, AM 6112/2-5). Det fremgår af notitserne, at Arbejdsministeriet er tilbageholdende med at udlevere internt materiale angående de forskellige elementer, som Finansministeriet ønsker skal indgå i de sammenhængende reformovervejelser.

I løbet af august bliver Finansministeriets overvejelser om sammenhængen mellem reformens elementer efterhånden klar for Arbejdsministeriet. Forud for et møde den 6. august mellem arbejds- og finansministeren, der siden 23. juli har heddet Palle Simonsen, har ministersekretær Jesper Hartvig Pedersen en telefonsamtale med fuldmægtig Christian Nissen fra Budgetdepartementet (2/8 1984, AM 6112/2-5). Ifølge referatet af samtalen oplyser Nissen – angiveligt – helt fortroligt:

- at finansministeren er utilfreds med, at der ikke „tjenes penge på dagpengereformen“;
- at Finansministeriets overvejelser om besparelser knytter sig til arbejdstilbudsloven, hvor der i stedet for andet arbejdstilbud skal være adgang til uddannelse, hvilket knytter forbindelsen til voksenuddannelsesreformen, og
- at arbejdsløshedskasserne eventuelt kunne udbetale godtgørelse til uddannelse, hvilket knytter forbindelsen til dagpengereformen.

Det andet punkt henviser til, at der ikke alene skal være adgang til arbejdsmarkedsuddannelser, men også de øvrige voksenuddannelses tilbud, der hører under Undervisningsministeriet, og at fagbevægelsen i den forbindelse ser et behov for en generel ændring af arbejdstilbudsloven. Bag det tredje punkt skjuler sig et forslag, der indebærer, at der skal ydes et fast statstilskud til den enkelte a-kasse, og at de resterende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge skal finansieres af medlemsbidrag. Det betyder, at det i betydelig grad vil være medlemmerne, der betaler for ledige på uddannelsesydelse. Dette sikrer et incitament til, at man får ledige på uddannelser, som øger chancen for ordinær beskæftigelse igen.

Med Finansministeriets forslag vil man i realiteten gå tilbage til situationen før 1967, hvor de individuelle a-kasser fik et fast grundbeløb i statstilskud per medlem og derpå selv bar den økonomiske byrde ved en stigning i arbejdsløsheden (Nørgaard, 1997: kap. 8). Arbejdsministeriet mener omvendt, at alle a-kassemedlemmer samt arbejdsgiverne *kollektivt* skal dele byrden ved en højere ledighed. Det vil reelt sige, at man ved siden af det faste statstilskud for alle a-kassemedlemmer og arbejdsgivere foreslår en øremærket skat, der skal variere med udgifterne – et slags arbejdsmarkedsbidrag, men kun for a-kassemedlemmer (14/8 1984, AM 211-37/5). Helst vil Arbejdsministeriet dog tage den lidt med ro. Allerede i maj skrev arbejdsminister Grethe Fenger Møller et brev til statsministeren forud for et møde i regeringens koordinationsudvalg den 24. maj, at hun er enig i hovedsigtet med at styrke forsikringselementet, men tilføjer,

at ligeså enig jeg er i, at der på en lang række punkter tiltrænges en yderligere ændring og justering af dagpengesystemet, ligeså tvivlende er jeg overfor, om det skal ske *samtidigt* med en finansieringsreform. Mange af de overvejelser, man har gjort sig, betyder besparelser på dagpengene, og jeg kunne forestille mig, at vi ikke for øjeblikket kan komme igennem hermed og altså risikerer at blokere hovedreformen. Må jeg foreslå, at vi går gradvist frem (23/5 1984, AM 1041-35).

På regeringsmødet den 20. august fremhæver arbejdsministeren desuden, at en finansieringsreform må bygge på tætte drøftelser med parterne. I ministerens stikordskommentarer til mødet står der:

Der er indres om, at arbejdsministeren skriftligt har lovet LO et møde sammen med DA, når vore overvejelser var længere fremme. En præsentation under trepartsdrøftelserne er næppe tilstrækkeligt i så henseende,

og derfor må der sættes tid af til en drøftelse/forhandling i et snævrere forum (20/8 1984, AM 5500-31).

Det er stort set Arbejdsministeriets forslag til en finansieringsreform, der finder vej til den endelige aftale om den offentlige budgetpolitik for 1985, der indgås med de radikale den 11. oktober (Budgetdepartementet, 11/10 1984, „Den offentlige budgetpolitik 1985 – Aftale mellem Regeringen og Det radikale Venstre“, jf. 11/10 1984, AM 1984-211-36). Ifølge aftalen skal et endeligt lovforslag udarbejdes på grundlag af drøftelser med arbejdsmarkedets parter med henblik på ikrafttræden 1. januar 1986. Et sådant lovforslag fremsættes dog aldrig, blandt andet på grund af en massiv mediekampagne fra fagbevægelsens side rettet mod forslaget (fx *Politiken*, 2/11 1984).

Finansministeriets forsøg på at koble planen om en uddannelsesreform med en reform af finansieringen af dagpengene lider skibbrud. I det koordinerende embedsmandsudvalgs „Diskussionsoplæg om efter- & videreuddannelsesreform“ af 20. august 1984 anføres det lakonisk: „Med Arbejdsministeriets udformning af dagpengereformen er der ingen sammenhæng med – og heller ikke væsentlige koordinationsproblemer i forhold til – en efter- og videreuddannelses-reform“ (Finansministeriet BP 84-6300-22, 20/8 1984, AM 5500-31; jf. 16/8 1984, AM 212-17(3)).

Arbejdsministeriet vinder altså slaget om koblingen mellem en dagpengereform og uddannelsesreformen. Uanset Arbejdsministeriets motiv vil fagbevægelsen under alle omstændigheder bedre kunne leve med dette forslag.

Finansministeriet har større succes med de andre elementer i reformen: At retten til uddannelse med uddannelsesydelse erstatter det andet arbejdstilbud; at uddannelsesperioden ikke regnes som en „død periode“, og som hovedregel ikke giver fornyet ret til dagpenge; og at a-kasserne udbetaler ydelsen som dagpenge med det beløb, som den ledige allerede oppebærer.

TILBAGE PÅ SPORET

– EN FINANSLOVSAFТАLE MED DE RADIKALE

Efter afkoblingen af finansieringsreformen drejer forhandlingerne sig igen alene om en efteruddannelsesreform, og på Arbejdsministeriets område vil det i første omgang sige en reform af arbejdstilbudsloven og indirekte arbejdsløshedsforsikringsloven – det, der senere bliver til L109 og L110. Organisationerne er stadig ikke med i processen. Drøftelserne internt i

regeringen bliver hektiske og foregår sideløbende med tætte forhandlinger med de radikale fra først i september. Fra de politiske forhandlinger kommer der en lind strøm af mere eller mindre gennemtænkte forslag og idéer, som ministerierne skal forholde sig til og udarbejde notater om, hvad angår de mulige administrative, økonomiske og – i mindre grad – sociale implikationer. Mange notater bliver, ikke overraskende, ganske skitseagtige. De radikale foreslår blandt andet frie „omstillingsperioder“ for langtidsledige og andre borgerlønslignende arrangementer. Arbejdsministeriet kæmper en heroisk kamp for at overbevise de politiske forhandlere om, at den slags forslag undergraver stort set alle sociale og arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger (jf. fx Notater 4/9 og 6/9, AM 5500-31).

Det store tidspres, som ministerierne arbejder under, betyder, at Arbejdsministeriet delvist kommer tilbage på banen igen. Med ministeriets større indsigt i substansen på de områder, der diskuteres, kan Finansministeriet til en vis grad skubbes ud på et sidespor. Arbejdsministeriets eget notat og foreløbige udkast til lovforslag fra 13. og 25. april bliver således i betydelig grad udgangspunktet for forhandlingerne. Der er dog en række uenigheder, som skal på plads, inden aftalen med de radikale kan indgås.

(1) *Uddannelsesydelsens størrelse.* Mens der i udkastet til forslag om ændring af arbejdstilbudsloven, som Arbejdsministeriet udarbejdede den 25. april, blev foreslået en ydelse på dagpengemaximum, ønsker Finansministeriet, at ledige fortsætter på den dagpengesats, de allerede er på (29/8 1984, AM 5501-31). Der skal ikke kunne spekuleres i forskellige ydelser. Finansministeriets ønske følges i aftalen med de radikale (Budgetdepartementet, 11/10 1984, „Den offentlige budgetpolitik 1985 – Aftale mellem Regeringen og Det radikale Venstre“).

(2) *Hvem skal administrere uddannelsesydelsen?* Arbejdsministeriet mener, at udbetaling af a-dagpenge fortsat alene bør ske „til ledige arbejdssøgende medlemmer“ (Budgetdepartementet, 29/8 1984, BP 84-6300-82, i AM). Administrationen af ordningen bør ligge i AF. Budgetdepartementet mener godt, ordningen kan administreres af a-kasserne. Ifølge aftalen med de radikale skal AF have hovedansvaret for ordningens administration.

(3) *Uddannelse som tilbud eller ved eget initiativ?* Hvis „uddannelsetilbudet“ formuleres sådan, at den enkelte langtidsledige har krav på at få en uddannelsesplads anvist, vil det ifølge Budgetdepartementet indebære, „at der stilles helt uforudseelige krav til det offentliges uddannelseskapacitet“. På kort sigt vil der kun kunne etableres „et begrænset antal uddannelsespladser“, hvorfor det bør være op til den enkeltes „eget initiativ at skaffe en

uddannelsesplads“ (Budgetdepartementet, 31/8 1984, i AM). Arbejdsministeriet accepterer langt hen ad vejen dette synspunkt, men påpeger i samme forbindelse behovet for en betydelig udbygning af uddannelseskapa-
citeten, hvilket vil koste penge. I aftalen med de radikale opretholdes forslaget om, at en uddannelsesplads skal sikres ved eget initiativ, men der tilføjes, at „(d)er er enighed om at tilvejebringe det fornødne antal uddannelsespladser på områder med gode beskæftigelsesmuligheder“ (Budgetdepartementet, 11/10 1984, „Den offentlige budgetpolitik 1985 – Aftale mellem Regeringen og Det radikale Venstre“).

(4) *Ikrafttrædelsesdato*. Spørgsmålet om den fornødne uddannelseskapa-
citet samt besparelspotentialer er tæt forbundet med, hvornår ordningen skal træde i kraft. Jo tidligere ordningen træder i kraft, og jo mindre lempelige overgangsordningerne er, des hurtigere vil flere ledige miste retten til endnu et arbejdstilbud. Dermed vil de få ret til uddannelsesy-
delse. Udgifterne hertil afhænger selvfølgelig af, hvor stor en andel der reelt ønsker uddannelse samt, hvor megen ekstra uddannelseskapa-
citet man vil stille til rådighed. Finansministeriet antager, at en lille andel vil søge uddannelse, mens Arbejdsministeriet antager en større andel. Men under alle omstændigheder betyder en tidlig ikrafttræden, at flere vil miste deres dagpengeret tidligere og komme på kontanthjælp, idet en stor gruppe efter de kolde beregninger under alle omstændigheder ikke vil opnå beskæfti-
gelse. Det giver besparelser hurtigere. Finansministeriet ønsker således en tidlig ikrafttræden og Arbejdsministeriet en senere (Notat af 29/8 1984, AM). Aftalen med de radikale ligger tættest på Finansministeriets ønske.

(5) *Uddannelsesperiodens længde og status*. Både Finans- og Arbejdsmi-
nisteriet opererer med uddannelsesydelse i maksimalt et halvt år, men Finansministeriet mener i modsætning til Arbejdsministeriet, at perioden skal tælle som arbejdsløshed og ikke som „en død periode“ (Notat af 29/8 1984, AM). Efter de radikales idé om en fri omstillingsydelse fra først i september tales der i et forslag fra den 11. september i stedet om ret til halvandet års uddannelsesydelse umiddelbart efter ophør af første (og i fremtiden eneste) arbejdstilbud (Forslag af 11/9 1984, AM 5500-31). Det er således de radikale, der i praksis sikrer denne betydelige udvidelse. Efter 11. september tales der om en periode med uddannelsesydelse på halvandet år – eller endda op til to år. Men perioden på uddannelsesydelse skal tælle med i ledighedsperioden.

Sidst i september er der ved at være enighed med de radikale angående den del af budgetaftalen, der vedrører ændringer i arbejdstilbudsordningen

og de heraf afledte ændringer i arbejdsløshedsforsikringsloven („Bidrag til aftaleskitse mellem regeringen og Det radikale Venstre“, 24/9 1984, AM). Af et forhandlingsreferat fra 28. september fremgår det, at Niels Helveg Petersen foreslår, „at et underudvalg bestående af arbejdsministeren, undervisningsministeren samt to fra Det radikale Venstre (Ole Vig Jensen og Jørgen Estrup) skulle se nærmere på den tekniske udformning“ („Notat vedrørende forhandlingerne mellem regeringen og Det radikale Venstre“, 28/9 1984, AM). De store linjer synes at ligge fast på dette tidspunkt.

Af referatet fremgår det, at de påtænkte ændringer i arbejdstilbudsloven ikke giver besparelser i det kommende finansår. De vil først vise sig med tiden. Finansministeriet får altså ikke realiseret hurtige besparelser med disse ændringer. På hele Arbejdsministeriets område er der efter aftalen med de radikale øgede udgifter på en halv mia. kr. sammenlignet med regeringens finanslovsforslag for 1985 (Budgetdepartementet, 4/10 1984, AM), især fordi planlagte besparelser tages af bordet.

Da aftalen om finansloven for 1985 er på plads den 11. oktober, er der gået et halvt år, siden Arbejdsministeriet i et notat skitserede et forslag om ændring af arbejdstilbudsloven. I løbet af det halve år er perioden for uddannelsesydelse hævet fra et halvt til halvandet år; retten til uddannelsesydelse er rykket et år frem; uddannelsesperioden skal nu tælles med som en ledighedsperiode; ikrafttrædelsesdatoen er rykket frem; det er præciseret, at ledige selv skal finde en uddannelsesplads; og der er fortsat uenighed om, hvor meget uddannelseskapaleten skal øges for at tilfredsstille behovene. Ydelsen skal fortsat være på niveau med dagpengene, og det er fortsat intentionen, at ledige to et halvt år efter afslutningen af første og eneste arbejdstilbud skal over på bistandshjælp. Finansministeriet har sat visse fingeraftryk på forslaget, og det har de radikale også. Men set i lyset af de intense og til tider konfliktfyldte forhandlinger er afvigelserne fra det oprindelige forslag ikke så markante. De principielle brud med „dagpengegenerator-effekten“ og introduktionen af uddannelse på en ydelse svarende til dagpenge, hvor den ledige ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, var også med i Arbejdsministeriets oprindelige forslag, selv om også dette forslag sikkert var lavet under stærk finansministeriel inspiration.

Om og i givet fald hvor meget organisationerne har været orienteret undervejs af Arbejdsministeriet, kan naturligvis ikke afgøres endeligt. Ministeriet har flere gange peget på behovet for forhandlinger. Men at dømme efter fagforeningernes reaktioner på aftalen har de ikke kendt meget til reformovervejelserne, før de var på plads.

FRA FINANSLOVSAFTALE TIL LOVFORSLAG

I princippet er reformens hovedtræk på plads, da aftalen med de radikale offentliggøres den 12. oktober. Folketingspolitikere hævder ofte, at man for at lave politik i Danmark skal kunne tælle til 90. Det skal man naturligvis også. Men med simpel skoleregning kommer man kun et stykke ad vejen. Bag de 90 mandater er der en række politiske aktører, der ikke altid smækker hælene sammen. Såvel organisationer som partiernes politiske baglande kan forsøge at underløbe aftalen. Og nogle gange har de held med deres foretagende. I forbindelse med reformen af arbejdstilbudsloven, sådan som den er skrevet ind i finanslovsaftalen for 1985, er både organisationerne og det radikale bagland – godt hjulpet af medierne – i stand til at sikre visse ændringer.

ORGANISATIONERNE PÅ BANEN

Fagbevægelsen er efter alt at dømme ikke blevet løbende orienteret af Arbejdsministeriet før sidst i forhandlingsprocessen med de radikale. Af en 16 siders skrivelse fra LO til arbejdsministeren dateret den 19. oktober fremgår det, at LO på et møde den 3. oktober fik forelagt regeringens forslag til reform af arbejdsløshedsforsikringen og arbejdstilbudsloven (Notat af 16/10 1984 i brev af 19/10 1984 fra Landsorganisationen i Danmark, 23/10 1984, AM 5500-31).⁴ Som vist ovenfor er denne del af finanslovsaftalen på plads sidst i september.

LO bruger det meste af skrivelsen på at kritisere og kraftigt tage afstand fra den påtænkte finansieringsreform af dagpengene. Den vil blandt andet kunne betyde en kraftigt stigende „lønmodtagerskat“. LO vil bevare og styrke det eksisterende system og ønsker en regelsanering, der vil lette administrationen og mindske de fejludbetalinger, som diskuteres heftigt på dette tidspunkt i lyset af den såkaldte „dagpengeskandale“.⁵

Hvad angår ændringerne i arbejdstilbudsloven, er hovedkritikken, at i tusindvis af ledige „ikke mindst de ufaglærte kvinder ... efter afsluttet uddannelsestilbud i vidt omfang (vil) være henvist til det kommunale bistandssystem“ (Notat af 16/10 1984: 5). Generelt bør der som alternativ til aftalens forslag ske „en udbygning af eksisterende arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger“ (Notat af 16/10 1984: 11). Konklusionen er, „at forslaget som helhed ikke er anvendeligt“ (Notat af 16/10 1984: 5).

Selv om LO således bliver inddraget efter aftalen med de radikale, lægges der ikke op til hverken drøftelser eller forhandlinger. Regeringen har

jo talt mandater og er nået til de magiske 90. Og imens LO forbereder sin skrivelse til Arbejdsministeriet, offentliggøres den samlede finanslovsaftale, hvorefter de politiske markeringer i højere grad foregår i fuld offentlighed og i en langt mere konfliktfyldt atmosfære. Straks efter finanslovsaftalens offentliggørelse den 12. oktober er der en massiv mediedækning af aftalen om arbejdstilbudsloven – herunder især det forhold, at de ledige vil tabe dagpengere retten og komme på kontanthjælp to og et halvt år efter deres arbejdstilbud, medmindre de via uddannelse er i stand til at komme i ordinært job. Et udpluk af de mest farverige rubrikker fra de tre vigtigste grupper af aktører lyder:

Fagbevægelsen og oppositionen:

„S og LO i fælles front mod arbejdsministeren“ (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 20/10 1984).

„S-leder lover konflikt – Heinesen: Grænsen overskredet“ (*Politiken*, 23/10 1984).

„SiD-formand: Schlüter stjæler fra arbejderne“ (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 26/10, 1984).

„SiD: Massakre på de danske lønmodtagere“ (*Politiken*, 27/10 1984).

Det radikale bagland:

„Radikal splittelse over forlig“ (*Politiken*, 18/10 1984).

„Radikal trussel: Vil vælte forlig – Uenighed om jobtilbuds-forslag“ (*Politiken*, 20/10 1984).

„Oprør i R kan true finansloven: Baunsgaard hjem fra rivegilde i Århus“ (*Politiken*, 20/10 1984).

„Radikale vil ikke svigte de svageste: Kritikken er udramatisk“ (*Politiken*, 21/10 1984).

„Ny kritik af radikale MF'ere: Den fungerende gruppeformand undsiges“ (*Politiken*, 22/10 1984).

Regeringen:

„Ikke rimeligt at udbetale dagpenge i mere end fem år“ (finansministeren i *Politiken*, 23/10 1984).

„Schlüter: Vi lader os ikke kyse – Hård kritik af ny job-lov“ (*Politiken*, 24/10 1984).

„Radikale banket på plads – forliget sikkert i hus“ (*Morgenavisen Jyllands-Posten*, 24/10 1984).

„Forliget om jobtilbud er en hjælp til de langtidsledige“ (arbejdsministeren i *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 29/10 1984).

„Hårde angreb mod fagforeninger: Statsministeren til kamp for folkestyret“ (*Politiken*, 4/11 1984).

„Regeringen vil ikke hænges ud i annoncer: Træt af fagbevægelsens annoncer“ (*Politiken*, 5/11 1984).

Regeringen er helt sikkert „træt af fagbevægelsens annoncer“ og den negative medieeksponering, og det ender da også på visse områder med, at regeringen – trods statsministerens forsikringer – faktisk lader sig „kyse“, nok især på grund af radikalt pres.⁶ Presset fra de radikale hænger uløseligt sammen med fagbevægelsens kritik af de påtænkte reformers sociale slagside. Det er især to elementer ved aftalen, som kritiseres:

- at ledige to og et halvt år efter arbejdstilbuddet tvinges på kontanthjælp, hvis ikke de selv har skaffet sig job eller har taget en afsluttet erhvervsuddannelse, der giver dem ret til dagpenge på dimittendsats, og
- at der ikke er den fornødne uddannelseskapacitet og muligheder for de ledige, hvorfor der blot er tale om slet skjulte nedskæringer, der rammer de dårligst stillede.

Den 8. november står det klart, at aftalen, hvad angår det første punkt, må ændres. På *Politikens* forside lyder en rubrik: „R: Ingen må tvinges på varig hjælp – Vi finder en løsning, siger Schlüter“. I artiklen står der videre:

Partiets (de radikales, *forf.*) fungerende gruppeformand Ole Vig Jensen understregede i går over for *Politiken*, at de radikale under ingen omstændigheder vil opgive dette standpunkt under de fortsatte forhandlinger med regeringen om udfyldningen af finanslovsforslagets aftale om ændrede regler for dagpenge og arbejdstilbud. Statsminister Poul Schlüter ville efter et ministermøde tidligere på dagen ikke bekræfte Ole Vigs udlægning af teksten, men sagde blot „Jeg tror, man kan finde nogle løsninger, der er positive“. I forhandlerkredsen tales om en løsning, hvorefter *de langtidsledige efter tilbudsperioden økonomisk lander et sted mellem satserne for arbejdsløshedsdagpenge og den varige bistand* (*Politiken*, 8/11 1984, vores fremhævning).

I arkivmaterialet fra Arbejdsministeriet ser det ikke ud til, at ministeriet har konciperet idéen om, at den ledige efter tilbudsperioden „økonomisk lander et stede mellem satserne“ for dagpenge og bistandshjælp. I et notat af 6. november diskuteres muligheden for, om man efter „en kompetencegivende uddannelse“ på mindst et år bør kunne få ret til dagpenge på dimittendsats (6/11 1984, AM 211-36(1)). Denne løsningsmodel vil kræve en omdefinering af begrebet kompetencegivende uddannelse, der ingensinde er under halvandet år.

Af disse og andre praktiske grunde afviser Arbejdsministeriet idéen om at lade ledige, der har været på uddannelse i et år, få ret til dagpenge på dimittendsats. Det skal alene de, der rent faktisk har gennemført en kompetencegivende uddannelse i uddannelsesperioden, have ret til. Det er derfor ikke Arbejdsministeriet, der af egen drift er begyndt at overveje, hvordan en mellemsats praktisk kunne udformes. I to notater dateret d. 9. november 1984 skitseres til gengæld den ordning, som finder vej til de endelige lovforslag, og som siden hen bliver lov. Nu skal man ikke på hverken midlertidig eller varig bistand, efter at dagpengene på almindelig sats er løbet ud to og et halvt år efter afslutningen af arbejdstilbud.

Med kraftig skelen til bistandshjælpens satser er forslaget nu, at dagpengesatsen efter udløbet af to og et halvt års-perioden skal reduceres til først 75 eller 70 pct. og efter et år på denne sats til 55 pct., som de ledige herefter kan blive på (Notater af 9/11 1984, AM 211-36/1984).⁷ Af notatets sidste afsnit fremgår det, at ordningen er udtænkt i forligskredsen, idet forslaget hviler på „udkast V til aftale mellem regeringen og Det radikale Venstre“, og at forståelsen heraf „er godkendt af Budgetdepartementet (Bent Christensen)“. Der tales i citatet fra aftalen om „højst 75 pct. af hidtidig dagpengeniveau“, mens der i senere udkast bliver tale om 70 pct. af maksimale dagpenge, sådan som de beregninger, Arbejdsministeriet har lavet i notatet, også gør.

Notatet af 9. november, tillige med et notat fra Finansministeriet af samme dato („Ad aftale om langtidsledige“, 9/11 1984, AM), lemper samtidigt overgangsordningen, idet ledige, „der efter de gældende regler ville have haft ret til et arbejdstilbud inden udgangen af 1985“, får mulighed for at vælge endnu et arbejdstilbud, og de kan således udsætte uddannelsesperioden og aftrapningen af dagpengene. Hermed er man i samme ombæring i færd med at løse problemet med den manglende uddannelseskapacitet, som er den anden hovedkritik mod forslaget. Allerede i et statusnotat den 3. oktober havde de radikale peget på problemet med „den manglende uddannel-

seskapacitet“ som et „kapacitetsproblem for regeringen“ (3/10 1984, AM 5500-31). Og med den massive mediekritik af, at uddannelseselementet er et skalkeskjul for nedskæringer, er omfanget af uddannelsespladser blevet endnu mere politiseret. Set i det lys er beslutningen om at forlænge overgangsordningen og begrænse efterspørgslen efter uddannelse ikke svær at træffe. Som vi skal se nedenfor i analysen af folketingsfasen, har det politiske problem dog endnu ikke helt fundet en løsning.

Selv om de radikale den 8. november siger, at „ingen må tvinges på varig hjælp“, har de og regeringen hele tiden vidst, at aftalen betød, at et stort antal langtidsledige med tiden ville komme på kontanthjælp. Differencen mellem dagpenge og bistandshjælp har været indkalkuleret som forventede besparelser, og det har været en central bevæggrund for Finansministeriets engagement i sagen. Med det radikale bagland og de faglige organisationer på banen i medierne nåede blækket for denne del af aftalen knap at blive tørt, før den var lavet om. Knap en måned tog det.

Mens medierne brager, bliver aftalen om reformen af arbejdstilbudsordningen i al ubemærkethed ændret på endnu et vigtigt punkt. Ganske pludseligt bliver der nemlig indføjet endnu en rettighed for langtidsledige, der har afsluttet arbejdstilbuddet. Retten til iværksætterydelse.

IVÆRKSÆTTERYDELSE: SELVSTÆNDIG PÅ DAGPENGE?

Første gang, idéen om at tillade ledige at påbegynde selvstændig erhvervsvirksomhed uden „risiko for at få beregnet en lavere dagpengesats, hvis virksomheden må ophøre“ sætter spor i ministeriets arkiver, er 27. september (27/9 1984, AM 211-36/1984). De radikale har under forhandlingerne den 26. foreslået dette. Den 28. september omtales det samme forslag som en ret til „orlov“ fra dagpengene (28/9 1984, AM 5500-31 j). En lille artikel i *Morgenavisen Jyllands-Posten* fra den 13. oktober omtaler et andet forslag om „at lade langtidsledige, som starter egen virksomhed oppebære dagpenge“, som en idé, der oprindeligt kommer fra Håndværksrådet. Forslaget „støttes af Det radikale Venstre og nu også Venstres politiske ordfører, Laurits Tørnæs“ ifølge artiklen. I et senere brev fra Håndværksrådet til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg dateret den 30. januar 1985 og registreret som „L109 bilag 22“ skriver Laue Traberg Smidt: „Håndværksrådet har med tilfredshed noteret sig, at rådets forslag vedrørende arbejdsløses ret til at oppebære dagpenge ved start af egen virksomhed har resulteret i et lovforslag“ (Påstemplet L109 bilag 22, AM).

Om de radikale selv har fået idéen om „orlov“ til ledige, der starter egen virksomhed, og siden tilføjer Håndværksrådets forslag om samtidig ret til dagpenge, eller om Håndværksrådet er ophavsmand til alle tankerne om at gøre noget særligt for ledige, der ønsker at være selvstændige, kan ikke afgøres. Under alle omstændigheder afviser arbejdsminister Grethe Fenger Møller blankt forslaget i artiklen i *Morgenavisen Jyllands-Posten*. Hun tror, at få langtidsledige „har lyst“ til at starte virksomhed, og fremhæver, at der er andre erhvervsstøtteordninger, og at forslaget er konkurrenceforvridende. Men så melder undervisningsministeren sig også på banen som fortaler for idéen. I et håndskrevet brev fra 22. oktober skriver Bertel Haarder (AM):

Kære arbejdsminister

Jeg har læst i avisen, at du af mange gode grunde afviser at lade ledige starte som selvstændige, mens de er på dagpenge.

Spørgsmålet er, om der kunne findes en model, der alligevel på en eller anden måde giver de ledige en tilskyndelse til at starte som selvstændige.

I Frankrig vil man ifølge indberetninger fra Per Fischer i den danske ambassade i Paris give støtte til ledige, der vil oprette egen virksomhed. Støtten tilbagebetales i tilfælde af succes, ellers ikke. Støttens niveau kender jeg ikke, men den svarer måske til dagpengene.

Kunne du ikke undersøge sagen lidt nærmere!

Det *kunne* blive et fint supplement til vore uddannelses tilbud og et vigtigt led i vor iværksætterpolitik!?

Mange hilsener,

Bertel

NB. Jeg sender kopi til social- og finansministeren.

Derpå kommer der fut i sagen. Arbejdsministeriet producerer et lille notat, der summarisk gennemgår lignende ordninger i England, Frankrig og Sverige (8/II 1984, AM 5500-31). Alligevel afviser Arbejdsministeriets 2. kontor i et notat af 8. november blankt forslaget, der er „uforenligt med grundlæggende principper“ i forsikringen (AM 211-36(3)): Der skal foretages fradrag i dagpengene for timer og indtægter; det vil betyde „en væsentlig fortrinsstilling for langtidsledige“ i forhold til andre ledige med samme planer; det vil ligesom jobskabelsesordningen, der nu afvikles, være konkurrenceforvridende; det giver uoverstigelige kontrolproblemer og er i modstrid med alle planer om regelforenkling. Konklusionen er: „Som det

fremgår af foranstående vil der være så store problemer ved en ordning af denne art inden for dagpengesystemet, at Arbejdsministeriet må fraråde på det kraftigste.“

Dagen efter er virkeligheden en anden. Arbejdsministeriet – eller i hvert tilfælde 2. kontor – er sat skakmat. I et „Notat om iværksætterydelse på dagpenge“ (9/II 1984, AM 5500-31), som departementschef Hassenkam har påtegnet, står der:

Det indgår i regeringens forhandlinger med Det radikale Venstre at overveje en ordning, hvorefter langtidsledige, der i stedet for at gå på uddannelse vælger at etablere sig som selvstændige, modtager en iværksætterydelse svarende til 50 pct. af pågældendes dagpengeydelse, fra det tidspunkt vedkommende nedsætter sig som selvstændig og i et år efter ophør af den hidtidige dagpengeret. Det har været på tale at lade arbejdsløsheds-kasserne udbetale denne ydelse.

Ydelsen tænkes udbetalt i hele perioden, og der skal ikke føres kontrol med modtagerne.⁸ Ydelsen for iværksættere er nu næsten på plads trods Arbejdsministeriets modstand. I et papir af 12. november fremgår det, at iværksætterydelsen kan oppebæres i sammenlagt tre og et halvt år, dvs. et år ud over dagpengeperioden på to og et halvt år efter endt arbejdstilbud (Papir om ændring af arbejdstilbudsordningen, 12/II 1984, AM). Senere præciseres det desuden, at ydelsen skal være 50 pct. af den maksimale dagpenge-sats og ikke af de individuelle dagpenge.

De øvrige bestemmelser er også ved at være på plads i 12. november-papiret. Der skal være særregler for ledige over 54 år, som kan få et andet arbejdstilbud. Langtidsledige skal acceptere „rimeligt“ mod vanligvis blot „passende“ arbejde, der tager hensyn til de lediges uddannelse. Ledige, der er begyndt at slide på deres to og et halvt års dagpengeret efter sidst afsluttede arbejdstilbud, nulstilles per 1. januar, således at de har fulde to og et halvt års dagpengeret tilbage. Bortset fra, at lovens vedtagelse forsinkes til juni 1985, og at nulstillingen sker per 1. juli 1985 – og dermed skyder besparelserne længere ud i fremtiden – opretholdes denne bestemmelse. Der er ingen, der vil kunne komme på nedsatte dagpenge før 1. januar 1988 (Vejledning om uddannelsesydelse og iværksætterydelse til ledige over 25 år mv. af 19/3 1986, AM).

Små, men indædtte slag mellem Arbejds- og Finansministerierne om de tekniske implikationer af den nye ordning fortsætter indtil lovforslagets fremsættelse. Slagene handler blandt andet om tolkningen af overgangsbe-

stemmelserne, og Finansministeriet lægger sig på den mest restriktive tolkning, således at de største besparelser kan realiseres. Også i diskussionen om, hvor mange der efter endt uddannelse kan klare sig selv, lægger Finansministeriet sig på de forudsigelser, der – på papiret – giver de bedste budgetmæssige konsekvenser. Alt sammen interessante magtkampe, som dog ikke ændrer væsentligt på de forslag, man allerede er kommet frem til.

Resten af november og begyndelsen af december går med finpudsningen af utallige versioner af lovforslagene. Det går hurtigt. Den traditionelle – og i øvrigt lovpligtige – fremlæggelse af lovforslag for Landsarbejdsnævnet, LAN, til udtalelse sker 4. december med svarfrist 6. december. Her lægges ikke op til hverken forhandlinger, drøftelser eller blot justeringer. LAN beder om udsættelse af svarfristen og får det. Men det forhindrer ikke ministeriet i at fremsætte L109 og L110 i Folketinget den 13. december 1984.

FOLKETINGSFASEN – ET LANGSTRAKT FORLØB UDEN STØRRE ÆNDRINGER

Den eneste ændring i L109 og L110, der sker fra forslagernes fremsættelse til deres vedtagelse, er den ovennævnte udskydning af ikrafttrædelsen og udvidelsen af overgangsordningen samt en tilføjelse om klageadgangen. De radikale involveres i øvrigt stadig i forhandlingerne om ikrafttrædelsesdato og overgangsordninger. Det er fortsat aftalestof. Der er også til stadighed en konflikt om, hvordan ydelserne skal administreres, men nogen større ændringer fører det ikke til. AF skal administrere ydelsen og godkende uddannelser og iværksætteraktiviteter for den enkelte, men a-kasserne skal påse, at de ledige er berettiget til ydelsen, og de skal stå for udbetalingerne. Derudover handler det i høj grad om, hvad det implicerer, at regeringen har lovet at tilvejebringe den fornødne uddannelseskapacitet. Det er både en kamp om prognoser og om reelle pladser. Organisationerne er uhyre aktive over for Folketingets arbejdsmarkedsudvalg og forsøger at få reformen forkastet, men det er begrænset, hvad de får ud af anstrengelserne.

Den 20. december skriver LO, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd og Akademikernes Centralorganisation i fællesskab et 11 siders notat, hvori de kritiserer stort set alle reformens elementer (10/01 1985, AM 5500-31): Regeringen anerkender slet ikke de positive effekter af arbejdstilbuddene; forslaget om forlængede dagpenge på lavere satser betyder reelt indførelsen af en ny og lavere fattigdomsgrænse; iværksætterydelsen ligger

alt for sent,⁹ og forslaget om uddannelsesyndelse er mangelfuldt og ugen-nemarbejdet på talrige punkter. Hovedkritikken af uddannelsesyndelsen er, at der ikke sikres reelle tilbud, der med blot nogen sikkerhed kan give beskæftigelse. Lønmodtagerorganisationerne beklager også, at „paritetiske råd og udvalg tilsyneladende kun tages med på råd“, men ikke får indfly-delse på den konkrete udformning af de uddannelsesforløb, der skal foregå i Arbejdsministeriets regi.

Dansk Arbejdsgiverforening beklager i et brev, at den klare tidsgrænse for dagpengereetten er gledet ud af forslaget (10/01 1985, AM 5500-31). Men også DA mener, at de korporative organer bør have en afgørende indflydelse på, „hvilke uddannelser, der satses på. I denne sammenhæng har arbejdsmarkedsnævnene en central rolle“.

Parternes bekymring for styringen af uddannelsesudbuddet er nu nok overdrevet. Af et langt notat fra Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannel-serne, som er udfærdiget sammen med Uddannelsesrådet for specialarbejdere og Efteruddannelsesudvalget for faglærte, fremgår det, at organisationerne er tænkt ind i en korporativ styringsstruktur på både lokalt og centralt niveau (Notat fra Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne af 9/1 1985: 13-16, påstemplet 13/2 1985, AM 211-36). I hvert tilfælde for så vidt angår de uddannelser på Arbejdsministeriets område, som ledige måtte vælge, vil planlægningen og koordineringen foregå på traditionel korporativ vis.

I LAN's udtalelse (10/01 1984, LAN 84-252-842, AM; jf. 10/01 1985, AM 5500-31) henvises der til organisationernes egne notater. I modsætning til, hvad man hyppigt ser, kan LO og DA altså ikke i dette tilfælde nå et fælles standpunkt. Parterne i LAN er dog enige om at beklage den sene inddragelse, „da lovforslaget har meget vidtrækkende konsekvenser på det arbejdsmarkedspolitiske område“, og de mener som sagt, at parterne bør spille en central rolle i implementeringen.

Forholdet mellem fagforeningerne og Arbejdsministeriet er tydeligvis anstrengt. LO, FTF og AC har ikke fået meget ud af deres sene samspil med ministeriet, og da ministeriet i maj 1985 beder om en vurdering af L109 og L110 samt de fremsatte ændringsforslag, er der ingen af organisa-tionerne, der gider ulejlige sig med at svare (brev fra FTF af 4. juni 1985 og brev fra LO af 4. juni 1985, 6/6 1985, AM 55210-28). De henviser blot til en fælles skrivelse, de har sendt til Folketingets arbejdsmarkedsudvalg, og hvori de (igen) tager afstand fra reformen (bilag 117 til L109 og L110, AM). Et centralt kritikpunkt er fortsat, at regeringen og de radikale ikke

har fremlagt den fornødne dokumentation for, at der forefindes tilstrækkeligt med uddannelsespladser.

Efter lang tids tovtrækkeri internt i regeringen og mellem regeringen og de radikale når regeringen i maj 1985 frem til, at behovet er maksimalt 15.000 uddannelsespladser i 1985 (8/5 1985, AM 5500-32).¹⁰ Frem til afgivelsen af arbejdsmarkedsudvalgets betænkning den 24. maj 1985 arbejdes der på at nå måltallet på 15.000. I betækningsudkastet af 17. maj giver det fortsat kun 11.800 pladser, når man lægger alt sammen (17/5 1985, AM 55210-29). De sidste godt 3.000 pladser opstår i løbet af fire dage, da „ca. 2.000 tilbud etableres på lokalt initiativ på grundlag af en særlig statslig tilskudspulje og ca. 1.000 tilbud i form af enkeltfagskurser og andre korte kombinationsmoduler ved universiteter“ (21/5 1985, AM 55210-29).

Bortset fra udskydelsen af lovens ikrafttræden og regeringens bestræbelse på at tilvejebringe det fornødne antal uddannelsespladser er der altså ikke tale om de store ændringer i L109 og L110 i perioden fra fremsættelsen til vedtagelsen et halvt år senere. Trods den langvarige behandling, de mange henvendelser til folketingsudvalget og de hundredvis af spørgsmål til ministeren, giver regeringen ikke flere indrømmelser. Der tilføjes dog en lille ny § 4, hvori der står: „Forslag til revision af loven fremsættes for Folketinget i folketingsåret 1986-87.“

Regeringen og de radikale giver sig selv en kattelem, som gør, at de kan omgøre loven, hvis konsekvenserne bliver for voldsomme, og hvis kritikken fra organisationer, medier og opposition ikke forstummer. Revisionen bliver senere udskudt et år. Men året efter – i 1988 – indgår regeringen faktisk forlig med Socialdemokratiet om at afskaffe de forkætrede nedsatte dagpengesatser. Men det kunne man jo ikke vide i 1984-85.

ORGANISATIONERNE UDEN FOR DØREN

Organisationerne er ikke med i forberedelsen af L109 og L110. Hverken formelt eller reelt. Først da et detaljeret finanslovsforlig med de radikale er i hus, bliver organisationerne orienteret. Arbejdsministeriet, der på flere områder er afvisende over for Finansministeriets og de radikales forslag, og som frem til august 1984 argumenterer for, at der skal indgås forhandlinger med parterne om de påtænkte reformer, bliver også holdt hen i uvidenhed i visse faser af beslutningsprocessen. Regeringens omfattende dagsorden for nedskæringer og omstruktureringer betyder, at et tæt samspil med organisationerne ikke er det mest oplagte strategiske valg.

Organisationerne er henvist til at gøre deres indflydelse gældende gennem medierne og ved at påpege mangler og uklarheder i regeringens forslag. Sammen med det radikale bagland formår organisationerne at undgå de langtidslediges overgang til bistandshjælp. De får udskudt ikrafttrædelsen, ligesom de også får afsat flere midler til uddannelsespladser. Det ændrer dog ikke på, at den samlede lovpakke, som vedtages i juni 1985, næppe ville kunne opnå organisationernes tilslutning, trods ændringerne. Regeringen havde i perioden 1984-85 en dagsorden, som var på kollisionskurs med organisationernes interesser. Og den kunne tælle til 90 mandater. Også selv om den i enkelte tilfælde skulle tælle efter et par gange.

NOTER

- 1 Hvad der også gjorde! Socialdemokratiet og den senere VKR-regering enes i 1988 først om, at de nedsatte dagpengesatser bortfalder, og dernæst, at der indføres et såkaldt uddannelsestilbud (UTB) og derpå endnu et arbejdstilbud, der giver fornyet ret til dagpenge (Pilegaard Jensen m.fl., 1991: 51-53). Man er dermed næsten tilbage ved situationen før 1985, hvad angår de gentagne muligheder for at forny sin ret til dagpenge – dog med et større indslag af uddannelse i den aktive arbejdsmarkedspolitik end før 1985.
- 2 Oplæg til et to-dages ministermøde, det såkaldte Sauntehus-møde II, den 20.-21. august 1984.
- 3 Dette forslag dækker også over et principielt nybrud i aktiveringspolitikken, da det er første gang, at der foretages en sondring mellem aktivering, her ATB, og rigtigt arbejde. Hvis man får „rigtigt“ arbejde i 26 uger efter ATB, har man ikke ret til uddannelsesydelse, men genoptjener til gengæld dagpengeretten. Underforstået: ATB er ikke et rigtigt arbejde. Det er først med reformen i 1993, at skridtet tages fuldt ud: Fra 1. januar 1994 fører aktivering *aldrig* til genoptjening af dagpengeret.
- 4 Meget tyder således på, at LO's beslutning om at trække sig ud af trepartsforhandlingerne med regeringen udløses af finanslovsaftalen på netop de områder, der analyseres her, og at reformforslaget er dråben, der får bægeret til at flyde over. I hvert tilfælde kan *Politiken* to dage efter, at LO har fået regeringens forslag, skrive „LO træt af trepartsforhandling: Trækker sig nok ud i dag“ (5/10 1984).
- 5 I august 1984 afgav landsdommer Niels Larsen en *Redegørelse om statens forskudsvisse udbetalinger til arbejdsløshedskasserne til dækning af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge mv.*

- som indeholdt en kritik af den manglende materielle og bevillingsmæssige hjemmel til forskudsudbetalinger til a-kasserne (Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 182-183).
- 6 I den anledning lader Finansministeriet sågar en Hvidbog om *Ændring af arbejdstilbudsordningen* producere (7/11 1984; AM). Hvidbogen gennemgår den tidligere ordning og andre sikringssystemer samt aftalen med de radikale. Hvidbogen har det lysegrønne håb, at den kan „være grundlaget for en saglig debat“, som hidtil har været „ganske urimelig“. Den aftale, der gennemgås, er dog næsten overhalet af virkeligheden, idet man blot to dage efter Hvidbogens udgivelse forlader aftalen om at overgå til kontanthjælp.
 - 7 Der er to notater, der bygger på forskellige forståelser af aftalen. Begge hedder „Oversigt over de maksimale ydelser for arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, kontanthjælp efter bistandsloven, førtidspension og uddannelsesstøtte“. Det ene opererer – fejlagtigt, kan man siden hen se – med en sats på 75 pct. af dimittendsatsen.
 - 8 Dermed imødekommer man på papiret 2. kontors praktiske indvending, som Arbejdsløshedskassernes Samvirke siden gentager (jf. brev af 10/1 1985, AM 5500-31), mod at lade a-kasserne administrere ordningen. I den endelige lov giver dette anledning til et noget kryptisk stk. 6 i §§ 10 og 11: Uddannelses- og iværksætterydelsen „administreres af Arbejdsformidlingen og udbetales af arbejdsløhedskasserne“.
 - 9 Det er en kritik, Håndværksrådet kan tilslutte sig: Tilbuddet om iværksætterydelse kommer alt for sent, og ydelsen er for lav. Til gengæld må det gerne løbe over en kortere periode end 3½ år. Håndværksrådets kommentarer til lovforslag L109 fremsendt til Folketingets arbejdsmarkedsudvalg, 30. januar 1985 („L109 bilag 22“; AM).
 - 10 Et tal, som i realiteten viser sig at være alt for højt, idet kun ca. 5.000 personer årligt påbegyndte iværksætter- og uddannelsesordningerne i 1987 og 1988 (Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 183-184). Men det kunne man jo ikke vide, da kritikken fra oppositionen og fagbevægelsen gik højest.

PISK OG PÆNE ORD – PARTSINDFLYDELSE PÅ POLITISKE PRÆMISSER

ARBEJDSMARKEDSREFORMENS TREDJE FASE, 1998

Fagbevægelsen og den socialdemokratiske opposition så i midten af 1980'erne begrænsninger i dagpengeretten som den sikre vej til sociale massegrave. De var et angreb på de dårligst stillede, og de var udtryk for klassepolitik. Små ti år senere, i kølvandet på Zeuthen-rapporten, indleder 1990'ernes socialdemokratiske ledede regeringer en række arbejdsmarkedsreformer, som er tæt åndsbeslægtet med de borgerlige reformforsøg i 1980'erne. Dagpengeperioden skal ikke være uendelig, og retten til dagpenge skal ikke kunne genoptjenes gennem aktiveringsforanstaltninger; de lediges rådighed skal prøves mere effektivt; rettigheder skal ledsages af pligter; og arbejdsmarkedets „mismatch“-problemer – nu genopdaget som strukturledighed – skal løses gennem blandt andet uddannelse og målrettet aktivering, nu døbt aktivlinjen. Den eneste virkelig markante forskel til 1980'ernes borgerlige reformdagsorden er, at dagpengesatserne ikke reduceres for voksne over 25 år. Og så viger man også uden om den finansieringsreform og styrkelse af forsikringselementet, som først Finansministeriet i 1984 (se kapitel 4) og siden nogle af Zeuthen-udvalgets medlemmer i 1992 ellers havde slået kraftigt på tromme for (Rosted, 1993: 14-15). På ganske få år havde måske ikke hele velfærdsstaten, så dog arbejdsmarkedspolitikken og dele af socialpolitikken, oplevet et markant sporskifte (Torfing, 2004).

I forsommeren 1993 vedtager den nye, snævre flertalsregering under Poul Nyrup Rasmussens ledelse den *første fase af arbejdsmarkedsreformen*, hvorefter aktivering ikke længere giver genoptjening af dagpengeret, den samlede ydelsesperiode begrænses til syv år (samt ret til to års orlov), og skellet mellem en dagpengeperiode på fire år (den gang kaldt delperiode 1) og en aktivperiode på tre år (delperiode 2) introduceres. Efter nogle mindre ændringer gennemfører regeringen i 1995 som en del af finanslovsaftalen med de konservative *anden fase af arbejdsmarkedsreformen*, der reducerer den samlede ydelsesperiode til fem år, hvoraf dagpengeperioden udgør de to år

og aktivperioden de efterfølgende tre år. Ved anden fase introduceres også den særlige ungeindsats, hvorefter unge under 25 år uden en kompetencegivende uddannelse skal aktiveres efter et halvt år, fortrinsvis i uddannelsesaktivering på halve dagpenge. *Tredje fase af arbejdsmarkedsreformen*, som består af de tre lovforslag L30, L31 og L32,¹ vedtages den 10. december 1998 som en del af det samlede forlig om finansloven. Venstre og de konservative er de primære aftalepartnere, men også CD og Kristeligt Folkeparti er med i forliget. Under indtryk af de stadigt forbedrede konjunkturer og for at imødegå flaskehalse med lønpres og inflation til følge skal aktivlinjen styrkes, og aktiveringen fremrykkes yderligere. Reformens substantielle hovedelementer er:

- Fremrykning af aktivperioden: Dagpengeperioden reduceres til ét år.
- Øget målretning af uddannelsesindsatsen mod arbejdsmarkedets behov, herunder begrænsning i lediges adgang til selvvalgt uddannelse til maksimalt seks uger.
- Udvidelse af ungeindsatsen til unge under 25 år med kompetencegivende uddannelse.
- Reduktion af den samlede ydelsesperiode til fire år.
- Ophævelse af den forlængede dagpengetilfælde for 50-54-årige.
- Styrkelse af lediges rådighedsforpligtelse, herunder hyppigere og mere målrettet kontakt til ledige i dagpengeperioden.
- Sygdom under ledighed (under seks uger) indgår i ydelsesperioden.
- En styrket indsats for svage ledige.

Desuden er styringen af arbejdsmarkedsindsatsen og forskellige spørgsmål vedrørende den institutionelle organisering politiseret. De klassiske temaer er også denne gang:

- A-kassernes og andre aktørers rolle i arbejdsmarkedsindsatsen.
- Samspillet mellem de partsstyrede organer og det arbejdsministerielle hierarki, herunder AF, og kompetencedelingen mellem de to myndighedsstrukturer.

Man kan diskutere reformernes omfang i relation til disse institutionelle forhold, da de fleste ændringer skal ske per bekendtgørelser og administrative forskrifter efter reformens vedtagelse og ultimativt i det løbende samspil mellem henholdsvis arbejdsministeren og LAR samt mellem AF og

de regionale arbejdsmarkedsråd. Ikke desto mindre er styringen et centralt punkt for parterne og afgørende for at forstå den politiske proces.

Tilblivelsen af arbejdsmarkedsreformens tredje fase foregår selv i tre faser. Første fase er fra efteråret 1997 til august 1998, hvor et tværministerielt embedsmandsudvalg,² 2005-udvalget, laver et todelt udredningsarbejde: en evalueringsdel, *Status for arbejdsmarkedsreformerne* (1998a), og en forslagsdel, *Videreførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik* (1998b). I dette arbejde inddrages organisationerne i hovedsagen på en uforpligtende måde gennem såkaldte seminarer, og konflikter og uenigheder i udvalget handler overvejende om ministerielle kampe og forskellige syn på reformens sigte og specifikke indhold. Men i en række tilfælde er organisationerne indirekte med, idet (især) Arbejdsministeriet fremhæver organisationernes synspunkter og interesser – dels som en politisk præmis, man er nødt til at tage hensyn til, dels i mere strategisk øjemed for at fremme egne synspunkter. Der er også visse uformelle kontakter mellem organisationerne og Arbejdsministeriet, men kontakternes omfang og intensitet er begrænset.

Anden fase af reformens tilblivelse er de lovede og planlagte drøftelser med arbejdsmarkedets parter, som udvikler sig til egentlige forhandlinger om reformens indhold. LO og DA indgår i slutningen af september en aftale med regeringen i det såkaldte Fælleskonklusionspapir, *Fælles konklusionspapir fra underudvalget om fælles retningslinjer for tredje fase af arbejdsmarkedsreformen* (AM, 29/9, 1998), som bliver det konkrete udgangspunkt for reformen og de lovændringer, der skal gennemføres. Selv om de øvrige organisationer i LAR-kredsen deltager i underudvalgets arbejde, er de ikke afgørende for aftalen. Fælleskonklusionen bygger på et stramt politisk mandat, og LO og DA accepterer regeringens målsætninger, ligesom også den politiske realitet, at regeringen planlægger et forlig til højre i salen, lægges til grund for forhandlingerne. Det er således i treparts-aftalen mellem DA, LO og regeringen, at forslaget om at reducere den samlede ydelsesperiode fra fem til fire år fødes, hvilket er en markant imødekommelse af borgerlige ønsker. Det er dog også ønsker, som har opbakning langt ind i regeringen, ikke mindst hos de radikale. Aftalen inkluderer enkelte forslag, som regeringen og Arbejdsministeriet ikke oprindeligt har ønsket, men det er småting i forhold til de stramninger, som parterne – især LO – vælger at lægge ryg til.

Den tredje fase er den parlamentariske, hvor også LAR som vanligt bliver hørt. Der sker kun få ændringer i denne fase, og ordførerne for Venstre og Det konservative Folkeparti optræder primært som aftaleparternes selvudnævnte advokater og garanter. Knud Erik Kirkegaard er næsten bange for

at rose LO for meget, da det sikkert vil give organisationen problemer på de indre linjer (*FF*, 22/10 1998: 363). Gennem talrige spørgsmål ønsker de borgerlige partier at sikre sig, at aftalen med LO og DA opfyldes til punkt og prikke af regeringen og Arbejdsministeriet, som på visse punkter ønsker en større autonomi og fleksibilitet, end Fælleskonklusionspapiret lægger op til.

Ser man alene på overensstemmelsen mellem Fælleskonklusionspapiret og de vedtagne reformer, kan man let foranlediges til at tro, at parterne har en afgørende indflydelse på udformningen af tredje fase. Det er ikke tilfældet. Især LO er voldsomt opsat på igen at blive inviteret med omkring mahognibordene på Slotsholmen. Efter længere tids udelukkelse fra forberedelsen af de store reformer og efter regeringsindgrebet i forårets overenskomster ønsker LO at vise sig forhandlingsduelig og ansvarlig. Prisen for indflydelse er dog høj. I alt væsentligt foregår partsindflydelsen på politiske præmisser, dels regeringens, dels de store oppositionspartiernes. Men præmisserne er også formet af embedsmændenes arbejde i 2005-udvalget.

2 0 0 5 - U D V A L G E T - E M B E D S M Æ N D E N E F O R B E R E D E R T R E D J E F A S E

Baggrunden for nedsættelsen af 2005-udvalget er regeringens program *Danmark som føregangland: Danmark 2005* fra april 1997. Heri hedder det, at strukturledigheden stadig er for høj, selv om „styrkelsen af rådighedsforpligtelsen og aktivlinjen i regeringens arbejdsmarkedsreform er et stort skridt i den rigtige retning“ (1997: 23). Principperne i de tidligere reformer skal styrkes yderligere, og efter at fremrykningen af aktivperioden til efter to års ledighed som vedtaget ved anden fase er tilendebragt, „bør der ske en videreudvikling og fornyelse af aktiveringsindsatsen“ (1997: 23). Man skal sikre lediges tilknytning til arbejdsmarkedet og skærpe rådigheden. En tidlig, målrettet og opkvalificerende indsats er målet.

S T R A T E G I S K E Ø V E L S E R F Ø R N E D S Æ T T E L S E N A F 2 0 0 5 - U D V A L G E T

Selv fine regeringsprogrammer og visioner forberedes af embedsmænd. Embedsmænd i både Arbejds- og Finansministeriet prøver hver især at finde de rette formuleringer. Finansministeriet lægger mest vægt på en yderligere fremrykning af aktivperioden, som i ministeriets optik styrker rådighedskontrollen og dermed incitamenterne for ledige til selv at finde

beskæftigelse. Det fremgår af udkast til *Danmark som foregangsland* (fax fra Finansministeriet af 9/4 1997, AM, 10/4 1997). Finansministeriets synspunkter i 1997 er ikke væsensforskellige fra, hvad de var i midten af 1980'erne, og som hovedansvarlig for finanspolitikken frygter ministeriet, at den lave arbejdsløshed vil føre til en overophedning af økonomien, der vil kræve finanspolitiske stramninger. I det hele taget lægger ministeriet megen vægt på at skærpe incitamenterne og lediges motivation til at komme i beskæftigelse. Ledige skal tidligere overtage „rimeligt“ arbejde, som defineres ved, at arbejdet ikke behøver være „passende“ i forhold til de lediges uddannelse; der skal sikres større geografisk mobilitet; sanktioner ved afslag på anvist arbejde og aktiveringstilbud skal skærpes; retten til supplerende dagpenge skal begrænses; den særlige ungeindsats bør udvides; lediges adgang til uddannelsesorlov skal afskaffes (jf. også fax af 9/9 1997 fra Finansministeriet til Arbejdsministeriet). De eneste skruer, der ikke kan og bør drejes på, er finansieringen af dagpengene samt dagpengesatserne for „rigtigt voksne“, som er over 25 eller 30 år. Det er væsentlige forskelle i forhold til midten af 1980'erne, og blandt andet derfor er en generel fremrykning af aktiveringen så central. Fremrykningen indeholder nemlig et stærkt incitament for de ledige til at påtage sig mindre attraktivt arbejde uden for deres eget selv-definerede søgeområde.

Arbejdsministeriet mener, de bastante formuleringer om yderligere fremrykning bør undgå. Ministeriet er „stærkt betænkelig“ ved en yderligere fremrykning, som let kan

- (a) blive for dyr i forhold til resultaterne,
- (b) medvirke til at fastholde folk i aktivering,
- (c) modvirke decentraliseringen af arbejdsmarkedspolitikken, og
- (d) give kapacitetsproblemer (jf. AM, 10/4 1997).

Det er interessant, at Arbejdsministeriet angiveligt anlægger en udgiftsbe-
tragtning. Den største bekymring for det ministerium, som har *driftsansvaret*
for arbejdsmarkedspolitikken, og som skal sikre realiseringen af de gode
intentioner, er nu nok, at der loves endnu en reform, som man kun van-
skeligt vil kunne implementere gnidningsløst. I foråret 1997 slås Arbejds-
ministeriet med at holde trit med den lovede indfasning af anden fase. I en
senere intern diskussion om kommissoriet for det kommende udvalgsarbejde
om tredje fase skriver departementschef Henning Olesen, at vi „skal formu-
lere kommissoriet med megen følsomhed, idet vi 1) skal undgå yderligere

fremrykning og 2) sikre mere rum for mere selektiv (tidlig) indsats“ (AM, 7/5 1997). Forud for et møde i regeringens økonomiudvalg den 21. april klædes arbejdsministeren på til at modgå Finansministeriets ønske om yderligere fremrykning („Argumenter mod en yderligere fremrykning af ret og pligt til aktivering“, AM, 20/4 1997). Økonomisk er argumentet, at man med en for tidlig aktivering vil bruge unødvendige ressourcer på ledige, som selv kan finde beskæftigelse – det såkaldte „dødvægtstab“, og at ledige i nogle aktiveringsredskaber (fx daghøjskoler) er så glade for tilbudene, at deres jobsøgningsaktivitet er mindre, end hvis de blot går ledige. Desuden fastholder ministeriet opkvalificering som en central målsætning for aktiveringen.

Selv om det er regeringens program, der er baggrunden for 2005-udvalgets nedsættelse, foregår der, som det ofte er tilfældet, kampe om formuleringerne heri. Når de først står der, udgør de et politisk mandat og en ramme for det senere spillerum i udvalgsarbejdet. Men også den nærmere tilrettelæggelse af udvalgets sammensætning er genstand for diskussion.

Arbejds- og Finansministerierne har helt eksplicitte overvejelser om, hvorvidt parterne skal være medlem af udvalget (AM, 10/4 1997; jf. fax af 9/4 1997 fra Finansministeriet). Belært af de gode erfaringer med at gennemføre ændringer uden parternes involvering mener man, at det er „tvivlsomt“, om det er „en hensigtsmæssig fremgangsmåde“ at etablere et „udvalg med parterne“ (AM, 10/4 1997). Arbejds- og Finansministerierne bliver enige om, at det ikke er en god idé.

Finans- og Arbejdsministerierne forhandler fortsat om kommissoriets udformning frem til den 19. juni, hvor regeringens økonomiudvalg godkender det afhandlede kommissorium. De ovenfor angivne holdningsforskelle vedrørende fremrykning og hårdere rådighedsprøvelse eller ikke kan fortsat spores, men i øvrigt drejer forhandlingerne sig om tekniske detaljer i kommissoriets udformning og i det hele taget bredden i kommissoriet (jf. fx AM, 16/5 1997, 97-410-278). De to ministerier bliver blandt andet enige om, at en række emner, herunder generelle spørgsmål om a-forsikringen og forsikrede selvstændiges rådighed, reserveres til en diskussion mellem Finans-, Arbejds- og Økonomiministeriet („Notat om sideaktiviteterne i forhold til 2005-udvalget“, AM, 28/5 1997, 97-410-287). Når Økonomiministeriet inddrages, skyldes det nok, at der skal være en repræsentant for et ministerium, der ledes af det andet parti i regeringen – de radikale.

Forud for igangsættelsen af 2005-udvalgets arbejde gennemgår man internt i Arbejdsministeriet planen og rammerne for det forestående arbejde

(AM, 1/7 1997). Det er ikke kun praktiske detaljer og logistik, der optager Arbejdsministeriet. Ministeriet skal „under hele forløbet prøve(r) at præge forløbet mest muligt“ og være på forkant med de relevante papirer og „udnytte vores ‘vidensmonopol’ maksimalt“ (AM, 1/7 1997). Blandt andet derfor vil Arbejdsministeriet gennemføre udvalgsarbejdet „uden ekstern konsulentbistand“ (AM, 10/6, 1997: „Bemærkninger til udkast til kommissorium til 2005-udvalget“). Finansministeriet byder også ind med mulige notater og analyser, som de vil kunne lave (fx fax af 7/8 1997 fra Finansministeriet, AM). Arbejdsministeriets „vidensmonopol“ står således ikke uantastet.

Planen er, at arbejdet i sommeren 1998 skal forelægges regeringens koordinationsudvalg og først derpå drøftes med parterne. Meget mod parternes ønske planlægges der ingen partsinddragelse og end ikke efterfølgende forhandlinger:

Parterne er meget utilfredse med, at de ikke kommer med i, hvad de opfatter som „Zeuthen-II-udvalget“. Særlig fagbevægelsen presser voldsomt på. Der er bl.a. derfor arrangeret de to uformelle seminarer i august og i begyndelsen af september med hhv. LO og DA, som vi i en snæver kreds bør forberede allerede nu og aftale, hvem der skriver papirerne.

Det kunne blive (politisk) hensigtsmæssigt/nødvendigt at inddrage parterne nærmere, uden at de bliver medlemmer af udvalget.

Her kunne der igen være flere muligheder:

- gentagelse(r) af seminarerne igen i januar og ...
- et egentligt „sideudvalg/følgeudvalg eller uformel kreds“ med DC som formand
- andre muligheder? (AM, 1/7 1997).

Ministeriet er meget bevidst om det kontroversielle i at etablere et udvalgsarbejde uden deltagelse af LO og DA og åbner derfor mulighed for, at det kan blive nødvendigt at inddrage dem uformelt, sideløbende med at embedsmandsudvalget arbejder. I arkivmaterialet er der ikke meget, der tyder på, at der pågår sideløbende drøftelser i større omfang – men der er dog visse kontakter (jf. fx AM, 23/1 1998). Fraværet af tætte, løbende kontakter udelukker selvfølgelig ikke, at udvalget overvejer parternes synspunkter og tager højde for deres forudsigelige indvendinger, hvilket da også sker i flere situationer.

Med både parternes og offentlighedens store interesse for 2005-udvalgets arbejde kan det være vanskeligt at forhindre information i at slippe ud, idet udenforstående vil kunne kræve information på baggrund af offentlig-

hedslovens bestemmelser. Der skal derfor „tages stilling til spørgsmålet om anvendelsen af offentlighedsloven, herunder om der skal laves en særlig konstruktion a la 2005 arbejdsmiljøudvalget tidligere“ (AM, 1/7 1997). Hvordan man konkret omgår offentlighedsloven, fremgår ikke, men det ytrer sig blandt andet derved, at ingen interne udvalgsrapporter har et sagsnummer, og at der ikke står „Arbejdsministeriet“ i brevhovedet på papirerne, men i stedet „2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne“.³

Departementschef Henning Olesen er formand for udvalget, men afdelingschef Jesper Hartvig Pedersen indtræder ofte i hans sted som fungerende formand.

UDMELDINGER, KONFLIKTER OG ALLIANCER BLANDT PARTERNE

Den 22. august 1997 afholdes det første af en lang række møder i 2005-udvalget. Arbejdsministeriet er sekretariat for udvalget og har som nævnt også formandskabet, men Finansministeriet følger fortsat meget tæt, hvordan Arbejdsministeriet styrer processen og dagsordenen. De to ministerier udgør kernen i udvalget. I udvalget er desuden repræsentanter for Erhvervs-, Social-, Undervisnings-, Økonomi- og Statsministerierne samt fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Arbejdsministeriet orienterer de øvrige om parternes utilfredshed over ikke at være med i udvalget (AM: 1. møde i 2005-udvalget, uden dato). Socialdemokratiet og LO's ledelse har øjensynligt haft et møde i deres fælles kontaktudvalg om spørgsmålet, hvilket dog ikke skal tages til referat. LO og DA skal ikke involveres tæt. Socialministeriet spørger i den forbindelse, om KL ikke bør deltage, da det er kommunerne, der har viden om, hvordan den kommunale aktivering (af ikke-forsikrede ledige) foregår. Arbejdsministeriet, der selv har haft indflydelse på udvalgets sammensætning, svarer, at udvalgets sammensætning er bestemt i regeringens økonomiudvalg og derfor ikke umiddelbart står til at ændre. KL's deltagelse kan overvejes senere, hvis det bliver relevant. Det bliver det ikke.

Organisationerne har en åbenbar interesse i såvel de substantielle som de institutionelle aspekter ved en reform. Men det er ikke hensigten, at der skal ske større institutionelle ændringer. Den rolle, som de partsstyrede organer – LAR og RAR – spiller i styringen af arbejdsmarkedspolitikken, er ikke et tema i udvalgsarbejdet, selv om „det vil blive strejftet“. Senere i udvalgsarbejdet bliver spørgsmålet „strejftet“, og der er da også diskussioner

om forskellige aktørers roller og opgaver, men nogen stor styringsreform er ikke på dagsordenen. Den frygt, som parterne måtte have i denne forbindelse, er altså stort set ubegrundet.

I september afholdes der et seminar med henholdsvis lønmodtager- og arbejdsgiversiden og i oktober et fællesseminar med alle hovedorganisationerne. I en sammenfatning af „Parternes overordnede bud på justeringsmuligheder i arbejdsmarkedspolitikken“ dateret den 29. september, og altså før fællesseminaret, fremgår det, at der er fælles synspunkter, men – endnu – også en del uenigheder (AM, 29/9 1997):

- Arbejdsgiverne vil fremrykke aktivering til efter et års ledighed. Lønmodtagerne ønsker mere fleksibilitet i målgruppeafgrænsning og redskabsvalg og et rent individorienteret system med fokus på tunge ledige, men ikke en generel fremrykning af ret-/pligtaktiveringen. Lønmodtagerne foretrækker et „rullende ret og pligt-system“.
- Arbejdsgiverne vil udvide ungeindsatsen til de 25-30-årige og have en tidligere indsats for de over 50-årige.
- Lønmodtagerne vil styrke offentlige og private virksomheders medansvar for uddannelse og rekruttering.
- Lønmodtagerne vil styrke RAR'enes kompetence i forhold til AF. Arbejdsgiverne har sikkert intet imod dette, men der står intet herom.
- Lønmodtagerne vil udvide redskabsviften i aktiveringen og have mere fokus på kvalificering, uddannelsesmuligheder og jobrotation. Arbejdsgiverne vil især sikre sig bedre redskaber for de svagere ledige med meget sygefravær.
- Parterne er enige om behovet for at styrke AF's ordinære formidlingsindsats og øge kontakten med de ledige tidligt i ledighedsforløbet.
- Parterne er enige om behovet for kortere aktiveringsforløb, der ikke fastholder ledige i aktivering/ledighed, og for tværregionale initiativer, der øger mobiliteten.
- Parterne vil have bedre rådighedskontrol med ledige kontanthjælpsmodtagere uden sociale problemer, enten i kommunerne (arbejdsgivernes synspunkt) eller i AF (lønmodtagernes synspunkt).

Uenighederne koncentrerer sig om, hvorvidt der er behov for at styrke incitamenter og lediges rådighed, eller om justeringerne primært skal sikre et stærkere fokus på opkvalificering. DA og de øvrige arbejdsgivere ligger således på linje med Finansministeriet. LO og de øvrige lønmodtagere er,

hvad angår behovet for fremrykning, mere enige med Arbejdsministeriet – selv om baggrunden herfor ikke er sammenfaldende interesser. Lønmodtagerorganisationerne ønsker at nedtone pligt- og kontrolelementerne i aktiveringspolitikken af hensyn til deres medlemmer, mens Arbejdsministeriet er mere bekymret for de administrative problemer, en yderligere fremrykning giver.

Uenighederne mellem lønmodtagerne og arbejdsgiverne skyldes til dels modsatrettede synspunkter i gruppen af lønmodtagerorganisationer, hvor LO ikke er på linje med FTF og AC. Tilpasningen af aktiveringen til den enkelte ledige samt fleksibiliteten er således primært et FTF- og AC-synspunkt, idet udpegning af målgrupper typisk ikke vil omfatte de relativt ressourcestærke grupper på funktionærområdet. Det er også disse grupper, der med ret kan kritisere, at det eksisterende uddannelsesudbud ikke er tilstrækkeligt i forhold til deres medlemmer. Enhver begrænsning i fleksibiliteten og muligheden for tidlige indsatser vil derfor sikkert ikke tilgodese FTF- og AC-medlemmer. Konfliktlinjerne går således i mindst lige så høj grad mellem LO (og DA) på den ene side og FTF og AC på den anden, som de går mellem LO og DA.

Forud for fællesseminaret den 6. oktober 1997 er DA og LO da også i stand til at producere et fællespapir, *Fællestemaer for LO og DA i forbindelse med videreudvikling af arbejdsmarkedsreformen* (Arbejdsministeriet, 1998a: bilag 3). Et par uger senere har FTF og AC også lavet et sæt „fælles bemærkninger til videreførelse af arbejdsmarkedspolitikken“ (Arbejdsministeriet, 1998a: bilag 4). De væsentligste forskelle fremgår af tabel 5.1.

Hverken LO og DA eller FTF og AC problematiserer regeringens plan om en tredje fase af reformen, men der er oplagt uenigheder, som det vil være svært at forene, når reformen skal konkretiseres. Umiddelbart er LO og DA's fællestemaer mest i overensstemmelse med – eller ikke i modstrid med – regeringens tanker. Hvis ministeriets sammenfatning af lønmodtagersynspunkterne fra 29. september også dækker LO, er der på en uge sket en opblødning i LO's synspunkter. I papiret med DA står der intet om modstand mod yderligere fremrykning af aktiveringen.

Parterne – og ikke mindst LO – ønsker således allerede i de indledende faser af 2005-udvalgets arbejde at demonstrere deres forhandlingsvilje. De vil inddrages på den ene eller den anden måde. Få dage før fællesseminaret har regeringen, med statsministeren i spidsen, et møde med LO (jf. fax af 3/10 1997 fra Statsministeriet til Arbejdsministeriet om „Møde med LO den 3. oktober 1997“). Mødet kan kun ses som et forsøg på at berolige LO,

TABEL 5.1.

Holdningsforskelle mellem LO-DA og FTF-AC vedrørende arbejdsmarkedsreformen, oktober 1997

LO OG DA	FTF OG AC
Udbygning af AF's ordinære indsats	Større behov på den tidlige, behovsorienterede indsats
Fortsat regional målgruppeudpegning til særlig indsats samt forbedret visitation	Undgå mekanisk målgruppeudpegning. Udvikle individorienteret visitation for alle typer ledige
Ret-og-pligt-principper videreføres (intet specifikt om fremrykning)	Imod kontinuerlig aktivering på fuldtid og imod fremrykning
Større målretning af aktivering/uddannelse til arbejdsmarkedets behov	Mulighederne for uddannelse, herunder selvvalgt uddannelse for mellem- og højtuddannede skal forbedres
Øge andelen af privat jobtræning og jobrotation	Større inddragelse af det offentlige arbejdsmarked i den regionale politik
Udbygning af partsstyringen og større kompetence til RAR'ene i forhold til AF og det centrale niveau	Hensyn til både generelle landsdækkende mål og regional frihed skal tilgodeses

idet det fremhæves, at parterne skal være med i „en løbende proces, som skal køre under udvalgsarbejdet“. I praksis lover regeringen dog kun LO, at parterne kan komme med input og svar på fællesmøder, og at de efter afslutningen af udvalgsarbejdet vil blive inviteret til „drøftelser“.

KAMPEN OM FREMRYKNINGEN AF AKTIVERINGEN

Udvalgsarbejdet er som nævnt i indledningen organiseret sådan, at der først skal laves en evalueringsdel og siden udarbejdes forslag. Evalueringen handler dels om at få viden om erfaringerne med de tidligere reformer, dels om at få underbygget de ønsker og synspunkter, man allerede har. Man kan derfor diskutere, i hvilket omfang evalueringen overhovedet er grundlaget for de forskellige ministeriers forslag. Arbejdsministeriet er i hvert tilfælde så tidligt som i slutningen af oktober i gang med at lave en bruttoliste over mulige forslag fra 2005-udvalget (AM, 28/10 1997). Der har været drøftelser med departementschefen, og drøftelser med Finansministeriet planlægges indledt. Af papiret fremgår, at Arbejdsministeriet skal „fortsat være parat til at argumentere imod en yderligere fremrykning“. I

forlængelse af frygten for overaktivering og dødvægtstab og i lyset af de forbedrede konjunkturer kan man i Arbejdsministeriets optik argumentere for at „stoppe fremrykning eller lige frem ’rykke tilbage’“. Man ønsker heller ikke kontinuerlig aktivering. Uanset om teorien om dødvægtstab har noget for sig eller ej, er den i overensstemmelse med Arbejdsministeriets driftssynspunkt: Ministeriet skal undgå en forpligtelse til mere aktivering, som det kun vanskeligt vil kunne leve op til.

I tiden herefter producerer ministeriet en række notater om alternativer til en generel fremrykning af aktivperioden (fx AM, 6/11 1997). Den nuværende aktiveringsmodel med (i princippet) fuldtidsaktivering er „en selvskabt fiasko, ikke kun for AM og systemet, men også for regeringen“. Ét alternativ kunne være en såkaldt „referencemodel“, hvor den ledige kun skal aktiveres en bestemt andel af en periode, eksempelvis to ud af tre år. Et andet, at man accepterer en aktiveringsgrad på 80 pct. (inklusive de ledige, der venter på en planlagt aktivering) som fuldtidsaktivering. I et andet notat foreslås, at en fremrykning af aktivperioden bør „følges af en afkorting af dagpengeperioden, så det sikres, at aktiveringsomfanget falder i takt med ledigheden“ (AM, 7/11 1997). Heraf følger, at den samlede ydelsesperiode bliver kortere. Ethvert forslag om at afkorte den samlede ydelsesperiode vurderer 2005-udvalget dog senere, at man skal afholde sig fra. Forslaget sætter derfor ikke spor i den endelige afrapportering.

Forslaget om en referencemodel eller rullende ret og pligt-aktivering, som det også kaldes, diskuteres fortsat en tid i Arbejdsministeriet. Det vil betyde krav om aktivering i realistisk omfang. Arbejdsmarkedsstyrelsen, som står for den daglige styring og implementering af indsatsen, er positivt stemt. Det vil „lette de mange ressourcer i AF-systemet“ og „endvidere bidrage til at imødegå kritikken af, at aktiveringen i visse tilfælde kan få karakter af opbevaring frem for fokus på relevante tilbud“ (Arbejdsmarkedsstyrelsen, AM, 7/11 1997).

Forslaget er tæt på det, lønmodtagerorganisationerne foreslog på mødet i september, inden LO gik enegang og producerede et fællespapir med DA. Man kan ikke heraf slutte, at det er lønmodtagernes organisationer, der har været afgørende for, at forslaget fremmes af Arbejdsministeriet, og ej heller, at det er organisationerne, der har fået idéen. Organisationerne og ministeriet har så tætte løbende kontakter om arbejdsmarkedspolitikken, at idéen kan være født mange steder, og under alle omstændigheder fremmer ministeriet tankerne, fordi de er i overensstemmelse med dets egne interesser i at undgå „selvskabte fiaskoer“.

Arbejdsministeriets målsætning om at undgå fremrykning af aktiveringen og under alle omstændigheder sikre fleksibilitet i udmøntningen af kravet besværliggøres markant i slutningen af november, hvor statsministeren afrapporterer til Europaudvalget om EU-beskæftigelsestopmødet tidligere på måneden (AM, 26/11 1997). Statsministeren melder ud, at unge ledige skal have tilbud, som de ikke kan sige nej til, efter seks måneder og voksne ledige efter 12 måneder. Dette kan kun forstås som en fremrykning af aktivperioden. Han præciserer også, at dette vil ske i forbindelse med tredje fase af arbejdsmarkedsreformen. Statsministerens udmeldinger afholder nu ikke 2005-udvalget og Arbejdsministeriet fra fortsat at overveje alternative tolkninger (jf. fx AM, 3/12 1997; AM, 18/12 1997: Resumé af internt møde med AMS og AF).

Finans-, Stats- og Økonomiministeriet er skeptiske over for opblødning i kravene til aktiveringsens omfang og gradbøjning af ønsket om at fremrykke aktivperioden. De to teorier, som bruges til at begrunde henholdsvis Finans- og Arbejdsministeriernes synspunkter – styrkelsen af incitamenterne til at finde beskæftigelse og frygten for overaktivering – kan i sidste ende kun afgøres empirisk, men de foreliggende analyser er ikke at bilægge uenigheden (jf. fx AM, 18/2 1998: „Møde i 2005-udvalget“). Der produceres flere analyser, som dog heller ikke helt kan afgøre spørgsmålet.

PARTERNES ROLLE UNDER 2005-UDVALGET

Parterne spiller fortsat ikke den store rolle i processen. Embedsmændene arbejder, diskuterer og strides til tider, og indimellem er der politiske udmeldinger såsom statsministerens, der påvirker udvalgets råderum. Det foreløbige arbejde forelægges også for regeringens økonomiudvalg under processen. Men parternes interesser og synspunkter og i det hele taget spørgsmålet om, hvordan man håndterer forholdet til organisationerne, spiller alligevel en vis rolle. På det femte møde i 2005-udvalget først i december overvejer man eksempelvis, hvilke elementer i udvalgets arbejde der bør gøres til genstand for drøftelser under det planlagte midtvejsseminar i januar 1998 (som siden udskydes til 11. maj). Det diskuteres, hvor meget parterne skal have viden om. Selv om man allerede er ved at have en idé om, hvad udvalgets arbejde peger frem mod, og hvordan den videre proces vil forløbe, er det ikke noget, man her og nu vil indvie parterne i (AM, udateret: „5. møde i 2005-udvalget“ samt „Eftermøde 2005-udvalget“).

Af et „Internt statuspapir for 2005-udvalgets arbejde“ fremgår dog, at ministeriet har visse kontakter med organisationerne (AM, 23/1 1998). „I forhold til aktiviteterne *parallelt* med 2005-udvalgets evalueringsdel udestår“ en række punkter. Ét af dem hedder „*videre drøftelser med LO og DA*“, og de skal blandt andet omhandle et „papirløst møde“ om styringssystemet samt et møde i den såkaldte teknikergruppe om samspillet mellem uddannelses- og aktiveringsindsatsen. Det papirløse møde er nok ikke kendt for de øvrige deltagere i 2005-udvalget. Til gengæld er det nok heller ikke så overraskende for dem, at der er visse kontakter mellem Arbejdsministeriet og organisationerne. Statuspapiret nævner også, at ministeren har indkaldt til separate drøftelser med FTF og AC på baggrund af en fælles henvendelse fra de to organisationer. Disse drøftelser kan „evt. munde ud i fortsatte drøftelser på embedsmandsplan“. Papiret viser klart, at drøftelserne – uanset deres omfang – foregår i to spor, et DA/LO-spor og et FTF/AC-spor. De samme, som manifesterede sig allerede i forbindelse med første seminar i oktober.

Det er svært at gisne om, hvor meget eller hvor lidt ministeriet diskuterer med organisationerne. Hvilken betydning, kontakterne har for Arbejdsministeriets synspunkter og 2005-udvalgets overvejelser, er heller ikke helt klart. Kontakterne er ikke nødvendigvis en kanal for stor organisationsindflydelse, skønt der er enkelte eksempler fra udvalgsarbejdet på, at ganske konkrete forslag ledsages af formuleringer som, at det „antageligt“ vil være politisk uacceptabelt for parterne (jf. fx AM, 30/3 1998: 3). Her kan formuleringerne skyldes konkrete organisationssynspunkter formidlet via kontakten til Arbejdsministeriet. Men formålet med kontakterne kan også være, at ministeriet forsøger at disciplinere organisationerne og gøde jorden for den videre politiske proces ved at lade oplysninger om, hvad der ikke står til at ændre, sive til organisationerne. Derved vil man kunne forberede parterne til en konstruktiv dialog senere i forløbet. Arkivmaterialet giver ingen indikationer på, at organisationerne har haft større indflydelse på 2005-udvalgets arbejde, og et brev fra LO til arbejdsministeren i april 1998 viser, at der ikke har været og ikke planlægges forpligtende forhandlinger. Ifølge brevet er der nemlig brug for „en mere seriøs og konkret samarbejdsform“ (brev fra LO dateret 27/4 1998, AM).

Selv når parternes synspunkter finder vej til 2005-udvalget, er det ikke et sikkert udtryk for organisationernes indflydelse. Brugen af organisationssynspunkterne er i reglen strategisk. I diskussionen om fremrykning eller ej, hvor Arbejdsministeriet vil gøre meget for at undgå et yderligere pres på AF, kan argumenterne om dødvægtstab – forårsaget af forceret

fremrykning – ikke afgøres endeligt på empirisk grund. Et andet argument for at undgå fremrykning er hensynet til RAR'enes mulighed for at prioritere den regionale indsats og fortsat have et økonomisk råderum hertil. Det har tidligere været en politisk præmis for arbejdsmarkedsreformerne. Med en generel fremrykning vil der ikke være mange ressourcer tilbage til en tidlig, fleksibel og målrettet indsats afstemt efter regionale ønsker. Arbejdsministeriets argumenter om hensynet til de partsstyrede organer og organisationerne vækker ikke megen sympati hos de øvrige tunge deltagere i 2005-udvalget. Det er en præmis, som Finans-, Stats- og Økonomiministerierne ikke vil købe, hvis konsekvensen af denne institutionelle binding er, at nødvendige reformer – her tænkes især på den generelle fremrykning – ikke kan gennemføres (AM, 18/2 1998: „Møde i 2005-udvalget“).

Arbejdsministeriets fremhævelse af hensynet til RAR'ene er nok primært udtryk for, at argumentet kan bruges til at fremme egne synspunkter og interesser. Uden de sammenfaldende synspunkter på baggrund af forskellige interesser var argumentet ikke fremsat. I andre sammenhænge indgår det da også i Arbejdsministeriets overvejelser at begrænse de partsstyrede organers autonomi og styrke den hierarkiske styring (AM, 18/12 1997: Resumé af internt møde med AMS og AF).

Det er nu ikke kun Arbejdsministeriet, der strategisk og en smule opportunistisk kan fremhæve organisationernes interesser og synspunkter, til at fremme egne interesser. Finansministeriet kan også. Ministeriet spørger eksempelvis, hvordan LO mon ser på Arbejdsministeriets forslag om en referencemodel i aktiveringsperioden, hvor man har pligt, men ikke ret til aktivering på fuldtid (brev fra Finansministeriet af 23. marts, 1998, AM). Pligter uden rettigheder er vistnok ikke LO's kop te. Men det, Finansministeriet i virkeligheden frygter, er en udhuling af incitamentet til selv at finde arbejde, hvis omfanget af aktivering falder.

2005-UDVALGETS SAMLEDE ANBEFALINGER

Spørgsmålet om fremrykningen af aktiveringen er et af de mest afgørende punkter under 2005-udvalgets arbejde. Udvalgets endelige rapport (Arbejdsministeriet, 1998b: 28-29) diskuterer forskellige modeller for, hvordan man blandt andet af „praktiske årsager“ kan sikre en mere fleksibel tilrettelæggelse af den kontinuerlige aktivering. Man kan forlænge den maksimale ventetid mellem tilbud i aktiveringsperioden fra en måned til to eller tre, eventuelt i form af dispensation fra en-månedesreglen. Man kan også

indføre pligt til aktivering i fire år, men kun ret i tre år. Det svarer til en referencemodel med krav om 75 pct. aktivering i en fire-årig periode. Selv om Finansministeriet under udvalgsarbejdet har talt imod den svækkelse af rådighedsprøvelsen, der ligger i at slække på kravene og øge fleksibiliteten, finder de forskellige forslag alligevel vej til udvalgets endelige rapport. Til gengæld anbefales en generel fremrykning af aktiveringen til efter et års ledighed, sådan som blandt andet statsministeren og Finansministeriet hele tiden har ønsket. Hermed foreslås en dagpengeperiode på maksimalt et år, efterfulgt af en aktivperiode på fire år.

Rapportens anbefalinger søger at etablere en balance mellem målsætningen om styrket rådighed og motivation for de ledige til selv at søge job eller uddannelse på den ene side og målsætningen om øget opkvalificering og mindsket marginalisering på den anden. Rådigheds- og incitaments-tankegangen, som Finansministeriet særligt er eksponent for, er mest dominerende. Ud over fremrykningen af aktivering er de øvrige centrale forslag (Arbejdsministeriet, 1998b):

- Udvidelse af ungeindsatsen til unge under 25 år med kompetencegivende uddannelse. Forskellige ydelsessatser under aktivering diskuteres.
- Større brug af individuelle kriterier ved udpegningen af målgrupper for den tidlige fleksible indsats i dagpengeperioden.
- Styrkelse af lediges rådighedsforpligtelse, herunder hyppigere og mere målrettet kontaktforløb til ledige i dagpengeperioden samt en tidlig grundregistrering og visitation af de ledige. Et tættere samarbejde herom med a-kasserne kan overvejes.
- En styrket indsats for de svagere ledige enten i kommunalt regi eller i AF-regi, men i samarbejde med kommuner og a-kasser.
- En øget indsats for ældre ledige, herunder eventuelt en ophævelse af særreglen for de 50-59-årige, hvorefter ledige på over 50 år hidtil ikke har kunnet miste deres dagpenge inden deres fyldte 60. år, hvor de kan gå på efterløn. Med forslaget om i alt fem års ydelsesperiode vil 55-60-årige ledige fortsat ikke ryge ud af a-kassesystemet.
- Den eksisterende redskabsvifte er tilstrækkelig. Der kan overvejes flere redskaber af „rådighedsafprøvende karakter“, forenkling af reglerne for privat jobtræning samt opprioritering af voksenlærlingeordningen og jobrotation.
- Øget målretning af uddannelsesindsatsen mod arbejdsmarkedets behov, herunder begrænsning i lediges adgang til selvvalgt uddannelse i for-

bindelse med uddannelsesorlov, AMU-godtgørelse eller på dagpenge (§ 62a).

- En ny finansieringsstruktur på aktiveringsområdet, der reducerer muligheden for kassetænkning og samler det finansielle ansvar for al aktivering i RAR-systemet.

2005-udvalgets anbefalinger har i mange tilfælde karakter af „en diskussion“ eller et idékatalog, hvor forskellige muligheder overvejes. Selv der, hvor målsætningerne er entydige – fx den styrkede indsats for de svage ledige – er det ikke helt klart, hvad der skal gøres for at realisere målsætningen. Uklarhederne kan dels skyldes, at udvalget har skelet til de forskellige organisationssynspunkter og bevidst holdt formuleringerne åbne, dels at regeringen skal have mulighed for at træffe de endelige valg.

Styringen diskuteres også kort. Der lægges ikke op til de store ændringer, men dog en videreudvikling af den eksisterende regionale styringsmodel med partsdeltagelse både på centralt og regionalt niveau. Det nævnes, at ministeren skal have større mulighed for at gribe styrende ind, og at „parternes fremtidige rolle“ kan overvejes (Arbejdsministeriet, 1998b: 91-92). Af beslutningsreferatet for udvalgmødet den 20. maj fremgår det, at afsnittet om styringen „bevidst var lavet meget kort, da parterne er meget interesseret i styringen, samtidigt med at det er et meget vanskeligt område med meget forskellige opfattelser“ (2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne, maj 1998, AM).

Spørgsmålet om reduktion i den samlede ydelsesperiode fra fem til fire år diskuteres, men når aldrig frem til udvalgets rapport („Møde i 2005-udvalget 11/5 1998“, AM). Det står udvalget ifølge Arbejds- og Finansministerierne sig bedst ved ikke at skrive noget om. Spørgsmålet kan gemmes til de politiske drøftelser. Økonomiministeriet, der er under ledelse af den radikale Marianne Jelved, vil ellers gerne have forslaget med i rapporten (brev fra Økonomiministeriet af 12. juni 1998, AM).

OVERVÅGNING OG KOORDINATION AF 2005-UDVALGETS ARBEJDE

Der er altså emner, der kommer med i 2005-udvalgets forslagsdel, mens andre ryger ud. Men de kontroversielle spørgsmål afgøres ikke af udvalgsmedlemmerne selv. Dertil er en arbejdsmarkedsreform for politisk vigtig. De sidste knaster i udvalgsarbejdet bliver afgjort i en såkaldt „styregruppe“, der

består af departementscheferne for de deltagende ministerier, og som hele tiden har fulgt 2005-udvalgets arbejde (AM, 15/6 1998; AM, 18/6 1998). Departementscheferne orienterer deres ministre, som også koordinerer indbyrdes, enten gennem regeringens økonomi- og koordinationsudvalg eller gennem bi- og trilaterale møder mellem arbejds-, finans- og statsministeren (fx AM, 22/6 1998). Arbejdsministeriets ønske om, at rapporten skal diskutere forskellige modeller for at gøre fremrykningen mere fleksibel, afgøres blandt andet i styregruppen, hvor de forskellige ministeriers synspunkter lægges klart frem. Spørgsmålet om, hvorvidt en mulig afkortning af dagpengeperioden skal nævnes i rapporten, sådan som Økonomiministeriet – og vel dermed de radikale – ønsker, kommer også op. De øvrige departementschefer er dog gennemgående enige om, at det var vigtigt, „at dette meget politisk psykologisk ømfindtlige spørgsmål ikke blev highlightet nu“ (AM, 18/6 1998). Notatet fra styregruppemødet konkluderer:

Det afgørende for rådighed er fremrykningen. Endvidere er det afgørende, at kassetækningshullet stoppes, hvis man skal styre udgifterne for ledige, der i øjeblikket kan være under aktivrammen, på uddannelsesorlov eller på et AMU-kursus. Man burde ikke bruge tid på en diskussion på print af spørgsmålet om dagpengeperioden (: ydelsesperioden, *forf.*), da det ville være meget uklogt at starte en meget følelsesladet diskussion, der kunne lukke af for nogle politiske muligheder senere (AM, 18/6 1997).

Man må formode, at departementscheferne har talt med deres ministre forud for mødet. Økonomiministeriet/de radikale ønsker en afkortning af den samlede ydelsesperiode fra fem til fire år og dermed et forlig til højre i salen. Finansministeriet er mere åbent over for forskellige forligsmuligheder. Der er dog nok ingen tvivl om, at regeringen vil søge et forlig til højre i salen, og så kan spørgsmålet om afkortning af ydelsesperioden let komme i spil. Topembedsmændene medtænker således deres ministres synspunkter, de parlamentariske forhold og regeringens sandsynlige parlamentariske strategi, når de afgør, hvad der skal stå i den endelige rapport fra 2005-udvalget.

Som velorienterede politiske aktører ved organisationerne, at regeringen – og især de radikale – ønsker et forlig med V og K. Organisationerne skal derfor både på baggrund af det, der står i 2005-udvalgets rapport, og de mere eller mindre politisk fastlagte præmisser søge indflydelse under de planlagte drøftelser i sensommeren 1998.

ORGANISATIONERNE PÅ BANEN – DET FÆLLES KONKLUSIONSPAPIR

Midt i juli begynder Arbejdsministeriet at forberede proceduren for trepartsdrøftelserne. Der er nærmest tale om en drejebog („Forslag til procedure for trepartsdrøftelser om en række arbejdsmarkedspolitiske emner i efteråret 1998“, AM, 15/7 1998). Drøftelserne om arbejdsmarkedsreformen skal indledes som en integreret del af bredere drøftelser om arbejdsmarkedspolitiske emner på et møde med statsministeren. Organisationer med sæde i LAR samt Finanssektorens Arbejdsgivere, FA, inviteres. 2005-udvalgets anden rapport skal udleveres og præsenteres på mødet. Efter tre uger, omkring 15. september, afholdes endnu et fælles møde med arbejdsministeren, hvor organisationerne kan aflevere skriftlige bemærkninger. Ministeren kan herefter eventuelt åbne op for separate drøftelser med DA/LO og med FTF/AC. Processen skal „ikke ses som forhandlinger“, der er for tidskrævende og vil binde regeringen på en uhensigtsmæssig måde i forhold til behovet for „politisk råderum i de efterfølgende forhandlinger med de politiske partier“. Man skal ikke bede om parternes synspunkter på helt bestemte områder, idet dette „vil kunne skabe forventninger om indflydelse, som måske ikke kan indfries“.

DRØFTELSE OG MØDER EFTER DREJEBOGEN

Stort set på samme tid, som de indledende møder med parterne skal afholdes, etableres der i Finansministeriet en „lukket studiekreds“, hvori deltager seks ministre, syv medlemmer af regeringspartiernes folketingsgrupper samt fem departementschefer (AM, 25/8 1998, 104-1001; AM, 25/8 1998, 98-105-86). Studiekredsen arbejder intenst med den politiske forberedelse af finansloven, herunder ikke mindst arbejdsmarkedsreformen og udvælgelsen af, hvilke af 2005-udvalgets anbefalinger og idéer der skal nyde fremme. Tanken er – på dette tidspunkt – at regeringen og studiekredsen skal høre parternes forslag og synspunkter, inden man „lægger sig fast på, hvilke forslag der skal fremmes i den politiske proces“ (AM, 13/8 1998). Helt sådan kommer det dog ikke til at gå.

Det indledende møde med parterne og statsministeren afholdes den 31. august, nogenlunde som planlagt, og i første halvdel af september skrider den videre proces med organisationerne frem på den måde, som drejebogen antager. Allerede den 21. august kridter LO skoene og offentliggør udspillet *Plads til alle på et dynamisk arbejdsmarked*. Forslagene er stort set

velkendte og minder om dem, der allerede er præsenteret i forbindelse med det første seminar afholdt af 2005-udvalget (jf. tabel 5.1 ovenfor), og som i øvrigt ikke er væsensforskellige fra 2005-udvalgets anbefalinger. De er dog gennemgående mere præcise. Et forslag om at frede svage ledige, som er „betinget arbejdsmarkedsparate“, er helt uspiseligt for Arbejdsministeriet og andre politiske aktører, men ellers er der ingen store overraskelser. LO's øvrige forslag inkluderer; at ledige skal sikres en bredere adgang til uddannelsesorlov for ledige; at ledige skal have ret-og-pligt til aktivering i 75 pct. af tiden i aktivperioden; at a-kasserne skal involveres mere i udpegningen af ledige til den tidlige indsats; og at der bør ske en yderligere decentralisering af beslutningskompetence og en øget partsinddragelse – også i styringen af AF. Især de to sidste forslag er Finansministeriet imod.

I perioden 7.-14. september har Arbejdsministeriet bi- og trilaterale møder med organisationerne. LO og DA er endnu ikke nået til enighed om et kompromis, men LO udtrykker under sit møde med den nye departementschef, Bo Smith, „at der er væsentlig større enhed mellem LO og DA's synspunkter på 2005-dagsordenen, end det umiddelbart fremstår“ (AM, 15/9 1998, 500-0008). Såfremt de inddrages i „et forpligtende forhandlingsforløb“, mener LO, at det vil „være muligt at nå enighed på en lang række punkter“. LO ønsker trepartsforhandlinger uden inddragelse af hele LAR-kredsen, og regeringen skal sikre sig at have 90 mandater bag sig, inden man forhandler sig frem til en fælleserklæring om indholdet i reformen. Og hvis „LO's ønsker om realitetsforhandlinger ikke imødekommes, vil man fremføre sine synspunkter i offentligheden“. Denne trussel indikerer samtidig, at såfremt man opnår realitetsforhandlinger, og så længe de pågår, vil man ikke føre markante krav frem i offentligheden. Under mødet vil LO ikke fremføre sine substantielle krav til reformen, men de er velkendte fra blandt andet udspillet af 21. august. Det er processen, LO fokuserer på.

Alle øvrige organisationer fremfører deres synspunkter på reformen under deres respektive møder med ministeriet.

SALA, FA og LH har et fælles møde med Arbejdsministeriets top den 14. september (AM, 14/8 1998). Generelt er de enige i udspillet, men SALA fremhæver desuden behovet for en forkortet ydelsesperiode, at a-kasserne ikke burde forestå rådighedskontrol, samt at RAR'ene bør have større indflydelse, samtidig med at den politiske indflydelse på styringen skal fastholdes.

AC og FTF deltager ligeledes i et fælles møde (AM, 13/9 1998). På dette møde er FTF lidt mere tilbageholdende, idet organisationen flere gange fremhæver, at „beslutningen er taget“ og derfor er et „must“, der ikke står

til at ændre. Generelt er FTF og AC fortsat bekymrede for ønsket om en fremrykning af aktiveringen, idet den tidlige, fleksible indsats kan blive klemt. Fremrykning af aktivering for unge ledige med kompetencegivende uddannelse er de heller ikke meget for. Retten til selvvalgt uddannelse på en eller anden form for ydelse lægger FTF og AC også vægt på, hvorfor tanken om yderligere målretning ikke tiltaler dem. Rådighedsbestemmelserne bør heller ikke strammes. Endelig ser de gerne, at a-kasserne involveres mere i visitationen til aktivering, men mener ikke, at der er behov for, at RAR'ene får mere indflydelse på AF's drift.

KL, ARF samt København og Frederiksberg kommuner går også sammen til møde (AM, 10/9 1998). KL er som hovedleverandør til offentlige jobtræningspladser og puljeforbud særligt bekymret for, om det er muligt at fremskaffe tilstrækkeligt med aktiveringspladser, og fremhæver både behovet for at forenkle redskaberne og inddrage den private sektor mere. Den lokale forankring er dog fortsat vigtig.

Ligesom LO har DA et selvstændigt møde med Arbejdsministeriets top (AM, 9/9 1998, 500-0008). DA påpeger også generelt vigtigheden af, at trepartsforhandlinger og det nye trepartsforum, som statsministeren havde annonceret den 31. august, bliver en succes: „enhver Christiansborg-aktivitet bør tages op her“, og „statsministeren bør ikke køre sin egen dagsorden ved siden af“. Men til forskel fra LO kommenterer DA også indholdet af 2005-udvalgets rapport og de konkrete forslag. DA påpeger først det, der mangler i rapporten, nemlig en diskussion af den samlede ydelsesperiodes længde, af ydernes størrelse, af orlov og tilbagetrækning og af a-kassernes rolle i rådighedskontrollen. Herudover er DA's synspunkter ikke langt fra 2005-udvalgets: Fint med fremrykning; kontinuerlig aktivering skal fastholdes – men måske i en mere fleksibel form; rådigheden skal skærpes; LO's forslag om helle-perioder for betinget arbejdsmarkedsparate er uspiseligt – disse ledige skal overgå til det kommunale system; en samling af bevilling og styring af uddannelsesindsatsen i AF/RAR-systemet, som reducerer omfanget af selvvalgt uddannelse såvel som kassetænkningen mellem forskellige systemer, er også en god idé. Hvad angår styringen, peger DA ligesom LO på problemet i, at AF's prioritering af driftsressourcer ikke følger prioriteringen i RAR'ene, og det ser ud til, at også DA ønsker at styrke partsstyringen, men det virker ikke til at være så afgørende for DA som for LO.

I det hele taget er DA ikke voldsomt utilfreds med de planlagte ændringer i forbindelse med tredje fase af arbejdsmarkedsreformen samt udsigterne

til, at reformen skal forhandles hjem med højrefløjen. DA kan efter alt at dømme godt leve med den proces, som regering og embedsmænd har planlagt, og som betyder, at parterne ikke skal forvente egentlige forhandlinger. Referatet fra mødet med DA præciserer således:

DA havde endvidere ikke indvendinger imod den foreslåede videre procedure i forhold til 2005-dagsordenen, herunder at der ikke er yderligere drøftelser med parterne efter den 17. september 1998 ud over teknikergruppen om svagere ledige og høring af LAR om lovforslaget (AM, 9/9 1998, 500-0008).

Sådan ser verden ud i midten af september. Kun LO vil øjensynligt ikke spille med. Et notat om „2005-proceduren efter 17. september“ (AM, 15/9 1998), som det indstilles, at „ministeren gør sig bekendt med“ forud for et internt formøde den 16., handler stort set kun om LO's indvendinger mod processen, og hvad ministeriet skal – eller rettere ikke skal – gøre i den forbindelse.

Den stramme plan for fremsættelse af lovforslag har hidtil opereret med den forudsætning, at der ikke skal være yderligere drøftelser efter trepartsdrøftelserne den 17. september ud over den vanlige høring af LAR efter lovfremstillingen. „Alle organisationer på nær en enkelt (LO) har taget informationen til efterretning uden indvendinger. Fra DA's side må man nærmest konkludere en vis tilfredshed med den valgte procedure“ (AM, 15/9 1998). FTF og AC kræver kun yderligere drøftelser, hvis også LO og DA får det. Notatet gennemgår de indvendinger mod proceduren, LO fremsatte på mødet med ministeriet. Kravet er som nævnt egentlige forhandlinger i en snæver kreds, og at regeringen har fundet 90 mandater, inden den sætter sig til forhandlingsbordet. Notatet sammenfatter:

LO's krav vil være særdeles vanskeligt at imødekomme.

Ud over de praktiske problemer, som det afføder i forhold til lovforberedelsen, vil det formentlig være uforeneligt med DA's principielle afvisning af at involvere sig i egentlige forhandlinger. Hermed er trepartsforhandlinger i LO's terminologi reelt umuliggjort.

LO rejste de tilsvarende krav på mødet d.d. i „Statistikudvalget“, hvilket DA afviste jf. referatet herfra, der forelægges d.d.

Også for regeringen – såvel internt som i forhold til mulige forligspartier – fremstår en imødekommelse af LO's krav som politisk risikofyldt og i praksis umulige at imødekomme, i hvert fald her og nu. En imødekommelse ville være en underkendelse af den parlamentariske beslutningsproces og samtidigt naturligvis nødvendiggøre forhandlinger

med parterne under direkte forsæde af den ansvarlige minister og med den opmærksomhed i offentligheden, der uvægerligt knytter sig hertil.

Det anbefales på den baggrund på mødet på torsdag at fastholde den hidtil fulgte og planlagte procedure, eventuelt sådan at der i forbindelse med lovforslagenes fremsættelse berammes et nyt møde, hvor arbejdsministeren orienterer om konkrete forslag (inden oversendelsen til LAR) (AM, 15/9, 1998).

LO's krav diskuteres intenst, sikkert fordi regeringen og ministeriet er under socialdemokratisk ledelse. Det er trods alt ingen enkel sag helt at ignorere LO's ønsker, især ikke set i lyset af, at regeringen i foråret havde grebet ind i de i øvrigt lovligt varslede strejker i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Ikke desto mindre anses LO's forslag om egentlige forhandlinger for umulige at imødekomme. Derfor kan man fortsætte med at forberede lovforslagene i departementschefernes styregruppe og i den „lukkede studiekreds“ ovre i Finansministeriet. Den 23. september er der ved studiekredsens mellemkomst skabt enighed i regeringen om forslag til de elementer, der bør indgå i tredje fase af arbejdsmarkedsreformen (AM, 23/9 1998). Processen er således øjensynligt bragt til ende på den måde, som ministeriet i diverse drejebøger og planer har tænkt sig. Men kun øjensynligt.

UØNSKEDE FORHANDLINGER – MED ØNSKEDE RESULTATER

På trepartsmødet den 17. september er der pludselig enighed om at nedsætte et underudvalg med parterne under ledelse af departementschef Bo Smith „om fælles retningslinjer for tredje fase af arbejdsmarkedsreformen“ („Underudvalget for trepartsdrøftelserne“, AM, 26/9 1998). Kommissoriet er:

Udvalget fungerer som et forum til afklaring af graden af enighed vedrørende hovedelementerne i tredje fase af arbejdsmarkedsreformen, og udvalget udformer så vidt muligt et fælles konklusionspapir vedrørende de nærmere retningslinjer for udformningen af reformen.

Udvalgets arbejde afsluttes onsdag den 23. september 1998. Der afholdes herefter – så vidt muligt torsdag den 24. september 1998 – nyt møde i 17. september-kredsen om udvalgets konklusionspapir („Underudvalget for trepartsdrøftelserne“, AM, 26/9 1998).

Når lovforberedelsen i øvrigt pågår i „den lukkede studiekreds“, skyldes det et betydeligt tidspres. Men det ser heller ikke ud til, at der skeles meget til,

at der pågår drøftelser i underudvalget. Det kan *enten* skyldes, at ministeriet ikke regner med, at der kan opnås fælles konklusioner om ret meget, *eller* at eventuelle fælles konklusioner kun vil betyde mindre ændringer i de allerede påtænkte lovforslag. Drøftelserne bliver da også – som forventet? – afbrudt den 24. september, men går – mod forventningen? – atter i gang lørdag den 26. september. Og der bliver rent faktisk produceret et „Fælles konklusionspapir fra underudvalget om fælles retningslinjer for tredje fase af arbejdsmarkedsreformen“, hvori i hvert tilfælde DA og LO bliver enige med regeringen om et kompromis, mens enigheden med FTF og AC fortsat er begrænset. Men når LO, DA og regeringen har indgået en aftale, er meget nået. 14 dage efter at ministeriet vurderer, at trepartsforhandlinger i LO's forstand er en umulighed, foreligger der en egentlig trepartsaftale.

Man kan undre sig over, hvad der sker mellem den 15. september, hvor ministeriet konkluderer, at det ikke er muligt endsige ønskeligt at forhandle, og den 17. september, hvor departementschefen alligevel nedsætter underudvalget. LO har naturligvis presset på, og som sagt er det ikke omkostningsfrit for en socialdemokratisk ledet regering at se bort fra LO's ønsker. Men imødekommelsen af LO's ønske om trepartsforhandlinger ses givetvis som en gratis eller i det mindste billig gestus med liden chance for at føre til noget. Det kan desuden være svært at modsætte sig LO's ønske, hvis de andre organisationer går med til det. Det kan også spille ind, at Arbejdsministeriet sidder for bordenden og – såfremt man kan opnå enighed – kan have lettere ved at få sine egne synspunkter igennem i en proces, hvor Finansministeriet og til en vis grad regeringen er koblet af. Som tidligere vist har LO og ministeriet konvergerende ønsker på visse punkter, og aftalen er, at drøftelserne tager udgangspunkt i rapporten fra 2005-udvalget, som reelt er et idékatalog, hvori både finansministerielle og arbejdsministerielle synspunkter kommer til udtryk. Man skal dog nok ikke overdrive Arbejdsministeriets muligheder for enerådigt at styre processen og udviklingen i forhandlingerne. Ministeriets departementschef holder under forhandlingerne tæt kontakt med „den lukkede studiekreds“ og regeringens økonomiudvalg og fornyer sit forhandlingsmandat, når der er behov for det. Beslutningen om at nedsætte underudvalget udtrykker sikkert en afvejning af flere forhold og politiske hensyn. Regeringen accepterer at tage en kalkuleret risiko og nedsætte et underudvalg med parterne.

Hvem der overraskes, og hvor stor overraskelsen over aftalen er, kan diskuteres. Men ministeriet – og med det alle andre med indsigt i den arbejdsmarkedspolitiske beslutningsproces – er i hvert tilfælde overrasket

over, at LO kan gå med til at foreslå den samlede ydelsesperiode på dagpenge og aktiveringsydelse nedsat fra fem til fire år. Det er denne indrømmelse fra LO, der gør, at enighed om en række mindre spørgsmål kan opnås. DA, der ved, hvilken vej de politiske vinde blæser, tager sig godt betalt for at indgå en aftale med LO. For sin imødekommenhed får LO sikret en længere række af ønsker, herunder især (a) at ledige får ret til seks ugers selvvalgt uddannelse samt ret til uden handlingsplan at påbegynde erhvervsrettede uddannelsesforløb på flaskehalsområder udpeget af RAR'ene, (b) at aktiveringsomfanget skal udgøre mindst 75 pct. af aktivperioden, og (c) at partsorganerne styrkes på såvel centralt som decentralt niveau. Det er dog ikke klart, hvad ændringerne (stærkere rolle i ministerrådgivningen, ret til at fremlægge, men ikke vedtage budgetforslag for AF's aktiviteter, mv.) i praksis vil komme til at betyde (Underudvalget for trepartsdrøftelserne, AM, 26/9 1998: „7. Udkast“; samt AM, 27/9 1998: „8. Udkast“).

Listen over de indrømmelser, som LO opnår, er lang, men det er ikke det store, den giver anledning til. Markante mærkesager, som man vil kunne markedsføre som gevinster i forhold til medlemmerne, er der ikke. Retten til selvvalgt uddannelse er en kandidat, men det planlagte lovforslag opererer allerede med noget lignende. En imødekommelse af kravet om mere kvalitet i aktiveringen er også vigtig, men det er i situationen „en fugl på taget“. Den lovede styrkelse af den ordinære formidling er også et velkendt krav/forslag, som ikke er garanteret succes. Endelig er den øgede partsinddragelse i styringen også underligt diffus, idet forslaget ikke ændrer markant på den eksisterende balance mellem ministeriel hierarkisk styring og partsstyring. LO kan måske hævde, at man har indgået en aftale for at undgå endnu større ændringer og forringelser.⁴ Men i hvert tilfælde i regeringens eget udspil, sådan som det fremgår af studiekredsens endelige notat af 23. september, tyder intet på, at regeringen har planlagt *yderligere* større tiltag, der kunne stride mod LO's interesser (AM, 23/9 1998). LO betaler altså en høj pris for at sparke en åben dør ind, men havde måske ikke tilstrækkelig information til at vide, at det var det, man gjorde. LO får de ønskede forpligtende forhandlinger, men får ikke meget ud af dem. Ministeriet konkluderer da også, at „(d)en samlede vurdering er, at der er meget få punkter, hvor underudvalgets konklusioner er i direkte uoverensstemmelse med regeringens forslag“ og videre, „at underudvalgets yderligere forslag primært vedrører den administrative udmøntning af indsatsen“ (AM, 28/9 1998, 500-0004).

DA får en række indrømmelser ud over reduktionen af ydelsesperioden til fire år. Fremrykningen af aktivering og den yderligere fremrykning

for de unge er ganske vist et regeringsforslag, men det er også noget, DA værdsætter. Den tidlige registrering af ledige kan DA også hilse velkommen. Desuden får DA en yderligere præcisering af stramningen i lediges rådighed samt en central ny indrømmelse om, at sygdom under ledighed tæller med i ydelsesperioden i de første seks uger og ikke udskyder overgangen til aktivperioden (Underudvalget for treparts-drøftelserne, AM, 26/9 1998: „7. Udkast“; samt AM, 27/9 1998: „8. Udkast“). DA har nok været modvillig deltager i de forpligtende forhandlinger, men organisationen har taget sig godt betalt for sin forhandlingsvillighed.

Det er på den baggrund ikke overraskende, at FTF og AC fremsætter særudtalelser vedrørende blandt andet ydelsesperiodens længde, sygdom og rådighed:

Særudtalelserne på disse områder skyldes dels, at LO og DA på et meget sent tidspunkt har bragt nye forslag på udvalgets bord, og dels, at disse organisationers indbyrdes aftale har forrykket den samlede balance i forhold til 2005-udvalgets rapport („Underudvalget for trepartsdrøftelserne“, AM, 27/9 1998).

FTF og AC er således i realiteten ikke medunderskrivere på det fælles konklusionspapir. Det er *de facto* tale om en aftale mellem regeringen, LO og DA. LO har fået sine forpligtende, snævre trepartsforhandlinger, og en aftale med regeringen, som sikkert ikke får svært ved at mønstre 90 mandater i Folketinget, er kommet i hus. Men hvor LO nok har været den vigtigste fødselshjælper, er det især DA's fadderskab, man kan se.

FOLKETINGET – EN SKYGGE AF SIG SELV?

Efter det fælles konklusionspapir arbejder ministeriet intenst med at få tolket, oversat og indføjet de ændringer, som trepartsaftalen giver anledning til. Arbejdsministeriet har et vist samspil med organisationerne, ikke mindst Arbejdsledigheds-kassernes Samvirke, men det er primært for at rette tekniske detaljer ved forslaget og for at undgå uforudsete eller utilsigtede virkninger af aftalen (se fx AM, 16/10 1998, 401-0004). LO sender også straks efter aftalens indgåelse et notat til samtlige medlemmer af den socialdemokratiske folketingsgruppe (LO 29/9 1998: „Notat vedrørende tredje fase af arbejdsmarkedsreformen“, AM). I lidt lyriske vendinger gennemgår aftalen, så de socialdemokratiske medlemmer er klædt på, når de bliver bedt om at kommentere den.

Den parlamentariske fase indledes som planlagt med skriftlig fremsættelse den 8. oktober og førstebehandling den 22. oktober 1998. Ministeren forberedes som vanligt, udstyret med diverse notater og udregninger til brug for forhandlingerne i Folketinget. Samtidig med fremsættelsen sendes de tre lovforslag, som reformen vedrører, også til høring i LAR, der afgiver høringssvar den 23. oktober (AM, 27/10 1998, 401-0004: LAR's høringssvar af 23/10 1998). Svaret er 33 tætskrevne sider, og der er angivet i alt 26 punkter, hvor lovforslaget skal ændres og præciseres samt en række punkter, hvor man gerne vil have indført præciseringer i bemærkningerne til lovforslagene. LAR's forslag følger alle af den aftale, der er indgået med fælleskonklusionspapiret, men mange af præciseringerne er pedantiske og strider – ifølge Arbejdsministeriet – mod praksis for, hvad der bør stå i loven. De fleste spørgsmål bør håndteres i form af bekendtgørelser samt som en del af efterfølgende ændringer i administrativ praksis. Der er ikke grund til at tro, at dette ikke vil ske.

FTF og AC tager som ventet forbehold og indføjer særudtalelser. De vil ikke tage medansvar for fælleskonklusionen og den „balance“, der efter trepartsaftalen er kommet i det samlede lovforslag.

Det vil føre for vidt at analysere alle de mere eller mindre alvorligt mente indvendinger, som LAR fremfører mod ordlyden i regeringens lovforslag. Interessant er det dog, at Venstre og Det konservative Folkeparti – de to planlagte aftalepartnere i Folketinget – vælger at optræde som advokater for LO og DA og som garanter for, at den udenomsparlamentariske aftale glider glat og intakt igennem Folketinget. En ganske anden situation end i midten af 1980'erne. Der stilles talrige spørgsmål, og der forhandles (se fx AM, 16/11 1998, 500-0004; AM, 17/11 1998, 500-0004), men formålet er at undgå forstyrrelser og brud på LO og DA's aftale med regeringen. Paradoksalt nok betyder det blandt andet, at V og K til stadighed prøver at få garanti for, at partsstyringen styrkes, som forudsat i Fælleskonklusionspapiret. Støtten til LO og DA skyldes, at V og K er inderligt tilfredse med aftalens indhold. Venstres Ulla Tørnæs er mest direkte i sin ordførertale:

Vi har i Venstre givet udtryk for, at vi vil støtte den aftale, regeringen i september indgik med arbejdsmarkedets parter om en reform af dagpenge-systemet. Det har vi gjort, fordi aftalen i vid udtrækning indeholder de samme forslag, som vi selv har med i vort eget finanslovsoplæg, „Velfærd med valgfrihed“, og vi betragter aftalen som et skridt i den rigtige ret-

ning mod et mere fleksibelt arbejdsmarked, der sikrer, at flere kommer i beskæftigelse.

I denne sammenhæng finder vi det særdeles positivt, at arbejdsmarkedets parter har kunnet opnå enighed om en dagpengereform. Ikke mindst finder vi, at der er al mulig grund til at takke LO for den ansvarlighed, som blev udvist ved indgåelsen af trepartsaftalen (*FF*, 22/10 1998: 359).

De konservatives Knud Erik Kirkegaard, der som tidligere arbejdsminister ved, at LO kan få problemer på de indre linjer, prøver først at fare med lempe i sin ros af LO. Men det er svært:

Jeg må erkende, at jeg har lidt problemer med at kommentere den aftale, som er indgået mellem DA og LO, og som regeringen også er med i.

For hvis jeg roser aftalen for meget, så skaber jeg nok vanskeligheder for LO og i hvert fald for regeringen. Og hvis jeg kritiserer den for, at den måske ikke er så vidtgående, som vi kunne ønske fra konservativ side, så kommer jeg givetvis til at genere DA.

(...)

Så må jeg sige om aftalen, at vi faktisk er meget godt tilfreds med den – og så må jeg genere dem, jeg genere kan – det er vi faktisk. Det er lige før, jeg vil sige, at det jo er konservativ arbejdsmarkedspolitik sådan plus minus 10 pct. eller noget i den retning (*FF*, 22/10 1998: 363-364).

De store borgerlige oppositionspartier kunne næsten ikke håbe på mere indflydelse på reformen, om de så selv havde siddet og forhandlet den med regeringen. Spørgsmålet er endda, om de har fået flere ændringer i den retning, de ønsker, fordi LO har været så forhippet på at indgå i et forpligtende samarbejde og få lavet en aftale. I hvert tilfælde undgår de borgerlige partier kritik fra utilfredse lønmodtagere/vælgere – det er jo lønmodtagerne selv, der har indgået aftalen. Også selv om der et langt stykke ad vejen er tale om en reform, der med SF's ordfører Ole Sohns ord mestendels indeholder „pisk og pæne ord“ (*FF*, 22/10 1998: 367).

Den 25. november 1998 er „Aftale om Finansloven for 1999“ på plads (jf. *AM*, 25/11 1998, 401-0004). Ud over V og K tilslutter CD og Kristeligt Folkeparti sig aftalen. Et af de mest centrale elementer i aftalen er arbejdsmarkedsreformens tredje fase. Et andet er som bekendt efterlønsaftalen.

PARTSINDFLYDELSE PÅ POLITISKE PRÆMISSER

Når oppositionen ikke får indføjet og vedtaget selvstændige ændringer i arbejdsmarkedsreformens tredje fase, skyldes det ikke så meget, at Folketin-

get er ligegyldigt og kun er en skygge af sig selv (Torfing, 2004: 268-271). Det skyldes snarere, at Folketinget – især V og K – allerede har kastet lange skygger over 2005-udvalgets arbejde og den aftale, som LO og DA har indgået. Regeringen og de store oppositionspartier i Folketinget behandler derfor i meget høj grad en lovpakke, som de selv per ombud har haft stor indflydelse på, hovedsageligt fordi LO har foruddiskonteret partiernes synspunkter og den videre proces i Folketinget. Parterne har *ikke* bundet embedsmændene, regeringen og Folketinget.

Embedsmændene har under indtryk af regeringens politik og de interne balancer i forholdet mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre defineret de centrale elementer i arbejdsmarkedsreformens tredje fase – indimellem har de også fremmet egne interesser og synspunkter. Der er også tidligt taget hensyn til, at en aftale med stor sikkerhed skal vedtages med et flertal til højre i folketingssalen. Parterne involveres sent i lovforberedelsen og kender både regeringens dagsorden og den sandsynlige videre gang i Folketinget. Det præger aftalen mellem regeringen og DA og LO. LO må betale dyrt for at få de forpligtende forhandlinger og den trepartsaftale, som de hele tiden har søgt. Mediestormen mod LO – og især mod SiD, der siden undsiger aftalen – er på den baggrund forståelig. LO's magtfulde sekretær Harald Børsting bør have det sidste ord. Han citeres her i *LO-link* (nr. 4, oktober 1998: 5):

I LO er vi gode til at analysere den politiske virkelighed. Vi vidste, at en reform ikke kunne vedtages med venstrefløjens stemmer alene. Derfor vidste vi også, at nogle af de elementer, som vi ikke bryder os om, kunne være svære at undgå, bl.a. fordi de var med i 2005-udvalgets rapport. Det gælder først og fremmest forslaget om at afkorte dagpengeperioden (: den samlede ydelsesperiode, *forf.*), som også var aktuel i finanslovsammenhæng, påpegede Harald Børsting. / Han lagde ikke skjul på, at LO ved at tage tyren ved hornene havde taget brødet ud af munden på de borgerlige politikere.

NOTER

- 1 L30 *Forslag til lov om ændring af lov om orlov og lov om arbejdsmarkedsuddannelser* (Lediges muligheder for selvvalgt orlov til uddannelse og selvvalgt deltagelse i arbejdsmarkedsuddannelser mv.) – Lov nr. 895 af 16. december 1988; L31 *Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik* (Tidlig aktivering mv.) – Lov nr. 896 af 16. december 1998; og L32 *Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring mv.* (Udvidet ungeindsats, afkortning af dagpengeperioden, fremrykning af aktiveringsperioden mv.) – Lov nr. 897 af 16. december 1998. Alle fremsættes med L31 som paraplylovforslag af arbejdsminister Ove Hygum den 8. oktober 1998.
- 2 De deltagende ministerier er: Arbejds-, Erhvervs-, Finans-, Social-, Stats-, Undervisnings- og Økonomiministeriet, som både er de i bred forstand berørte ministerier og inkluderer socialdemokratisk og radikalt ledede ministerier. Arbejds- og Finansministeriet er de centrale aktører.
- 3 På nogle af sagsakterne refereres der til „sag nr. 2005“ eller „opgave nr. 2005“. Der er ikke tale om et almindeligt sagsnummer, hvorfor der alene henvises til AM og dato i referencerne i teksten. Indtil publiceringen af 2005-udvalgets anden rapport er alle de benyttede dokumenter fundet i arkivmaterialet for 2005-udvalget i Arbejdsministeriets arkiv.
- 4 Et centralt punkt, der ryger ud, er skærpede sanktioner over for ledige, der ikke opfylder deres rådighedsforpligtelse (AM, 1/10 1998, 401-0004).

DET GYLDNE SNIT: LOV OM TEKNOLOGISK SERVICE, 1973

I billedkunst og arkitektur har det gyldne snit i flere hundrede år været brugt som middel til at skabe ideale proportioner, til at opnå skønhed i kompositionen. Skulle begrebet overføres til den noget anderledes kunstart at lave politik, ville *Lov om teknologisk service* (lov nr. 142 af 21/3 1973) levere en ganske eksemplarisk case. For det første fremsætter handelsministeren lovforslaget efter et langt forudgående analyse- og udredningsarbejde, der systematisk bearbejder eksisterende regulering på området. For det andet inddrages en række organisationer i dette arbejde, hvorved de får mulighed for at bidrage både til lovgrundlagets mere tekniske side og til lovforslagets politisk-institutionelle indhold. Og for det tredje vedtager Folketinget loven uden væsentlige ændringer, hvorved regering, minister, ministerium og organisationer kan afslutte forløbet på den ønskede måde. Kompositionen lever op til de ideale fordringer.

Indholdsmæssigt er loven en institutionsreform, idet den ændrer det samlede system for offentlig teknologisk støtte til byerhvervene. Før lovgivningen blev der gennem et ukoordineret og komplekst system ydet støtte til de teknologiske institutter, de såkaldte ATV-institutter og en blandet gruppe af institutioner, som hørte under forskellige ministerier, og som beskæftigede sig med formidling af teknisk viden. Loven samler og forenkler støtten til disse institutioner, ligesom den etablerer et overordnet organ på området, Teknologirådet. Reformprocessen indeholder en kamp mellem Handelsministeriet som ressortministerium og en række øvrige ministerier, især Finansministeriet og Undervisningsministeriet. Den inkluderer også en række organisationers bestræbelser på at være med, når den fremtidige støtte til teknologisk service skal fordeles – og gerne på en privilegeret plads. Reformen og reformprocessen har fokus på den styringsstruktur, der skal erstatte en række hidtidige organer, og ikke mindst er der stor opmærksomhed om Teknologirådets sammensætning og udpegningen af dets medlemmer.

Kapitlet beskriver lovgivningsprocessens aktører og belyser, hvornår,

hvordan og med hvilke effekter interesseorganisationer deltager i processen. Har bestemte organisationer mulighed for at præge lovgivningsprocessen, eller får en bred vifte af organisationer – i realiteten alle berørte organisationer – muligheden på jævnbyrdige vilkår? Industrirådets synspunkter præger reformen stærkt, uden at man omvendt kan tale om, at Handelsministeriet ikke får varetaget sine interesser. Kapitlet beskriver disse temaer, fra dagsordenen bliver sat, over udvælgelsen af interesserede parter og arbejdet i udredningsudvalget, over høringen af udvalgets rapport frem til fremsættelse og vedtagelse af lovforslaget. For at fuldende billedet af samspillet mellem Handelsministeriet og organisationerne ser vi afsluttende på udpegningen af det første Teknologiråd.

D A G S O R D E N E N S Æ T T E S

Den teknologiske servicelovs reguleringsmæssige baggrund er *Lov om teknologiske institutter og konsulentvirksomhed* (lov nr. 207 af 16/6 1962), der byggede på *Lov om tekniske skoler, teknika og teknologiske institutter* (lov nr. 197 af 7/6 1958). Der er med andre ord ikke tale om en nyskabelse, men om en væsentlig ændring af en eksisterende regulering. Indretningen af den offentlige støtte til teknologiske serviceenheders hjælp til virksomhedernes udvikling gav i slutningen af 1960'erne anledning til kritik. Konkret gik kritikken på, at de teknologiske institutter havde for dårlige muligheder for at planlægge indsatsen i forhold til virksomhederne, og at de var plaget af detailstyring. Samtidig blev det set som ønskeligt, at flere teknologiske serviceinstitutter blev bragt „ind under de samme administrative regler med hensyn til tilsyn og tilskud mv.“ („Udkast til notat til Økonomiudvalget“, 2/6 1970, HM 620-1-70).

Den større interesse for teknologisk udvikling og den offentlige støtte hertil må forstås på baggrund af den hastige økonomiske vækst inden for specielt byerhvervene, der også prægede Danmark fra omkring 1960 til begyndelsen af 1970'erne. Samtidig har det uden tvivl spillet ind, at der netop i slutningen af 1960'erne var en betydelig politisk diskussion om det økonomiske forhold mellem USA, Japan og Vesteuropa – jf. blandt andet diskussionen om „den amerikanske udfordring“. I forlængelse heraf var der i industrielle selskaber og forskningsråd en omfattende debat om, hvordan Danmarks forskningsmæssige og teknologiske beredskab kunne udvikles og styrkes (jf. Christiansen, 1988: 208ff.).

Der er således flere forhold, der gør den statslige støtte til teknologisk

udvikling moden til en politisk behandling. Initiativet til ændringen opstår i trekanten mellem handelsministerium, teknologiske institutioner og erhvervsorganisationer, specielt Industrirådet. Processen begynder i det administrative system i 1968, hvor Handelsministeriet nedsætter en arbejdsgruppe, der skal se nærmere på de teknologiske spørgsmål, der lå til grund for den netop omtalte debat (Christiansen, 1988: 210). Blandt andet som konsekvens heraf opretter Handelsministeriet et kontor til at tage hånd om disse spørgsmål (Christiansen, 1988: 211). Handelsministeriet er ved at køre sig i stilling til en stærkere indsats på området.

Tilsynsrådet for de Teknologiske Institutter beder i slutningen af 1960'erne de to institutter – Teknologisk Institut og Jysk Teknologisk Institut – om at lave et oplæg om deres „strukturmæssige placering i forhold til erhvervslivet og til andre teknologiske serviceorganer“ (Brev fra Tilsynsrådet til Handelsministeriet, 18/6 1970, HM 620-1-70). Dette oplæg behandler Tilsynsrådet første gang 27. maj 1970 – i tæt samspil med Handelsministeriet. Således beskriver et notat dateret den 2. juni 1970 de underhåndsdrøftelser, der skal finde sted inden Tilsynsrådets næste møde den 17. juni. Ja, der opstilles nærmest en drejebog for forløbet, der skal munde ud i nedsættelsen af et udvalg. Drejebogen og et tilknyttet teknisk-økonomisk notat er forfattet i Handelsministeriet. Sigtet med at iværksætte en forandringsproces er at liberalisere tilskudsordningen til de teknologiske institutter mv. På grundlag af et notat til regeringens økonomiudvalg skaffes der „politisk dækning“ over for Finansministeriet til at gennemføre liberaliseringen („Angående spørgsmålet om nedsættelse“, 2/6 1970, HM 620-1-70). Liberalisering betyder her noget mindre end i en senere tids politiske diskussion, nemlig først og fremmest at statslige organer bliver fritaget for en del af de generelle statslige økonomistyrings- og personaleregler.

Det kan ikke afgøres endeligt, om Tilsynsrådets brev af 18. juni 1970 til Handelsministeriet er skrevet i Tilsynsrådet eller i Handelsministeriet. Mest taler for det sidste. Handelsministeriets arkiv rummer et udkast til skrivelsen dateret 11. juni 1970, og af de påførte noter fremgår det tydeligt, at skrivelsen er blevet til gennem dialog på ganske højt embedsmandsniveau. Såvel Handelsministeriets konsulent for området, Aage Andersen, som direktøren for Teknologisk Institut, Morten Knudsen, har forholdt sig direkte til udkastet, der bliver rettet til, inden det sendes af Tilsynsrådet – til Handelsministeriet (jf. „Udkast til skrivelse til Handelsministeriet“, 11/6 1970, og Tilsynsrådets skrivelse, 18/6 1970, begge i HM 620-1-70). Sagen bliver tillagt stor betydning.

Det er her nødvendigt at præsentere Tilsynsrådet for de Teknologiske Institutter for at fange den komplekse aktørstruktur bag dagsordenen. Tilsynsrådet nedsættes efter 1962-loven af handelsministeren, der udnævner formanden og udpeger et medlem, mens undervisningsministeren, arbejdsministeren, Håndværksrådet (to medlemmer), Industrirådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Fællesrepræsentationen for Danske Arbejdsleder- og Tekniske Funktionærforeninger, Teknisk Skoleforening, Statens Materielprøveråd og Akademiet for de Tekniske Videnskaber udpeger de 12 øvrige medlemmer (*Lov om teknologiske institutter og konsulentvirksomhed*, § 4). Den væsentligste forskel fra 1958-loven er, at efter 1962-loven udpeger andre ministerier end Handelsministeriet medlemmer, og at Industrirådet efter 1958-loven udpegede to medlemmer (*Lov om tekniske skoler, teknika og teknologiske institutter*, § 8).

Det er ikke til at afgøre, hvem der i Tilsynsrådet tog initiativet til at kortlægge den teknologiske service – administrationen eller medlemmer af Tilsynsrådet. Men vi kan uden problemer konstatere, at medlemmerne af Tilsynsrådet og dermed de udpegede ministerier og organisationer på et tidligt tidspunkt har haft kendskab til den dagsorden, der var ved at blive sat, og som de dermed også tidligt havde mulighed for at påvirke.

Dagsordenen for ændringen af den teknologiske service bliver således til i et tæt samspil mellem Handelsministeriets departement, den sekretariatsbistand, som handelsministeren forsyner Rådet med (*Lov om teknologiske institutter og konsulentvirksomhed*, § 4) og en vifte af mere eller mindre centrale arbejdsmarkeds- og erhvervsorganisationer. Det kan derfor ikke undre, at Tilsynsrådet leverer sit væsentlige bidrag til den fortsatte proces ved at henstille til Handelsministeriet, at det

tager skridt til, at der i et passende forum iværksættes en bredere udredning af de teknologiske serviceorganisationers struktur, virksomhed og finansiering. Der vil i denne forbindelse samtidig være anledning til at overveje, om Tilsynsrådets funktioner fremover bør varetages af et andet forum med et bredere mandat, der må tilpasses efter resultaterne af den foreslåede udredning (Tilsynsrådets skrivelse, 18/6 1970, HM 620-1-70).

Den omtalte debat om teknologiske og forskningsmæssige spørgsmål og deres samfundsmæssige betydning gør det oplagt, at Danmarks Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd (DT-VF) ytrer sig i sagen. Dette så meget

mere som det medfinansierer Akademiet for de Tekniske Videnskaber (ATV), der er en af debattens væsentlige motorer. DT-VF og bag det Undervisningsministeriet har en klar interesse i, at en reform af støtten til teknologisk service hverken finansielt eller på anden vis kommer til at svække forskningsrådet. DT-VF's arbejdsområde er således fagligt relevant for en reform af støtten til teknologisk service, ligesom det selv vil blive påvirket af reformen. Samtidig giver DT-VF Undervisningsministeriet en meget direkte indgang til reformprocessen på et andet ressortområde. Allerede den 6. juli støtter DT-VF således forslaget om at nedsætte et udvalg (Brev til Handelsministeriet, 6/6 1970, HM 620-1-70/18660), og forholdsvis tidligt støtter også ATV og en række af dets institutledere udvalgets nedsættelse („Notat om nedsættelse“, 7/8 1970, HM 620-1-70).

Med Handelsministeriets „Notat om nedsættelse“ bliver målgruppen for en ændret regulering for første gang tydelig. Det drejer sig nok om de teknologiske institutioner bredt, men „det (vil) næppe være hensigtsmæssigt i første omgang at inddrage landbrugets, fiskeriets og i det hele taget levnedsmiddelsektorens forsknings- og serviceinstitutioner i udredningen“. Derfor bør også kun få ministerier med – alene Handels-, Undervisnings- og Boligministerierne bliver nævnt i notatet – samt „repræsentanter for industrien, håndværket og arbejderbevægelsen, samt for DT-VF, de teknologiske institutter og kredsen af ATV-institutter“ („Notat om nedsættelse“, 7/8 1970, HM 620-1-70).

Hvis Handelsministeriet har haft en plan om at samle alle ministeriers teknologiske serviceinstitutioner under sit ressort, er den i hvert fald opgivet på dette tidspunkt. I stedet begrænser ministeriet sig til de ministerier og organisationer, der har størst interesse i forhold til byerhvervene – reformprocessen bliver mere håndterbar. Afgrænsningen fordeler umiddelbart adgangen til den politiske proces forskelligt mellem erhvervene og deres organisationer; men det har især betydning, hvis reformen alligevel skulle komme til at påvirke de primære erhverv.

Regeringens Forskningsudvalg behandler Handelsministeriets „Notat om nedsættelse“ den 26. august 1970, og udvalget indstiller forslaget om at nedsætte et udredende udvalg til vedtagelse i regeringen. Det fremgår af referatet, at handelsministeren har taget til efterretning, at trafikministeren gerne ser Ingeniørforeningen inddraget i udvalgsarbejdet (Regeringens Forskningsudvalg, 26/8 1970, HM 620-1-70). Regeringen beslutter at nedsætte det udredende udvalg den 1. september 1970 (HM 620-1-70). Først tæt på dette tidspunkt, nærmere bestemt den 28. august, træder andre

aktører end Handelsministeriet, Tilsynsrådet og Teknologisk Institut direkte og selvstændigt ind på scenen. Det sker med Industrirådets henvendelse til Handelsministeriet. Industrirådet støtter nedsættelsen af et udvalg og giver tilsagn om at bidrage til arbejdet (Brev til Handelsministeriet, 28/8 1970, HM 620-1-70 / 23554). I øvrigt har Industrirådet dagen før besluttet at oprette et teknisk sekretariat „til formidling af kontakten mellem industri og forskning“ (IR Æske 811, 6.10.). Det er således ikke kun Handelsministeriet, der opruster på området.

På baggrund af Tilsynsrådets sammensætning og Handelsministeriets samspil med det om dagsordenen for ændringen af den teknologiske service kan det hidtidige forløb karakteriseres som yderst konsensuspræget. Handelsministeriet og organisationerne har uden tvivl en fælles interesse i at ændre den offentlige støtte til den teknologiske udvikling. At Industrirådet nu direkte selv træder frem på scenen, bryder ikke med denne konsensus. Det markerer blot, at der er forskel på spillets aktører.

H V E M S K A L S P I L L E M E D ?

Det planlagte udredningsudvalg er i første række interessant med hensyn til, hvilke aktører der skal tildeles en formel ret til at deltage i arbejdet, dvs. kan udpege eller indstille et medlem. I dette tilfælde er der fuld overensstemmelse mellem at indstille og at få den indstillede udpeget af handelsministeren, og det gør det vigtigt (kunne man efterfølgende se) at tilhøre gruppen af indstillende aktører. Via indstillingsretten og udpegningen opnår nogle aktører en privilegeret status i forhold til andre.

I brev af 6. oktober 1970 underretter Handelsministeriet direktørerne for de to teknologiske institutter om, at de kan forvente at blive medlemmer af udvalget – som ministeriets repræsentanter. Brevet nævner også de aktører, der kan indstille medlemmer til udvalget. Det drejer sig om Undervisnings- og Boligministerierne, Industrirådet, Håndværksrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Ingeniørforening og Ingeniør-Sammenslutningen i fællesskab samt Danmarks Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd og Akademiet for de Tekniske Videnskaber (Brev til TI og JTI, koncept 6/10 1970, HM 620-1-70 / 24604). Det fremgår af et andet brevkoncept dateret samme dag, at indstillingsretten ikke gav sig selv. Dels figurerer de to teknologiske institutter i udkastet som selvstændige indstillere, dels optræder LO på denne liste over indstillende organisationer, idet den sammen med Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kan indstille et

medlem (Handelsministeriets brev til indstillende organisationer, koncept 6/10 1970, HM 620-1-70 / 24595). Udvalget bliver nedsat med sammensætningen nævnt ovenfor; dog får også ATV-institutterne en plads i udvalget (Handelsministeriet, 1972: 5), uden at det af materialet fremgår, hvorfor og hvordan det gik til.

Der bliver gjort to mislykkede forsøg på at ændre udvalgets sammensætning. De to ingeniørforeninger er enige om at bede om lov til at udpege endnu et medlem, idet – som det hedder i Ingeniør-Sammenslutningens henvendelse – det på grund af begges store interesse for arbejdet „har været vanskeligt at opnå enighed om ovennævnte forslag“, dvs. den indstillede person (Dansk Ingeniørforenings brev, 4/11 1970, HM 620-1-70 / 30188; Ingeniør-Sammenslutningens brev, 5/11 1970, HM 620-1-70 / 30365). Delte privilegier er ikke helt så gode som udelte.

Industrirådet ser gerne et medlem af udvalget udpeget af Sammenslutningen af Arbejdsgivere inden for Jern- og Metalindustrien i Danmark (Jernindustrien), subsidiært en observatør fra Jernindustriens Forskningsudvalg i udvalgets møder. Industrirådet anmoder Handelsministeriet om endnu en gang at overveje spørgsmålet, uden at Handelsministeriet imødekommer ønsket. Til gengæld kan Jernindustrien stille et medlem til hvert af de to underudvalg, der meget hurtigt etableres i tilknytning til udvalget – om henholdsvis den tekniske og industrielle udvikling de næste 10-15 år og om rammerne for teknologisk servicevirksomhed i forskellige henseender (Handelsministeriet, 1972: 7).

Handelsministeriet privilegerer således et mindre antal aktører, der alle har stor betydning for teknologisk service, eller som har deltaget i debatten om den teknologiske udviklings betydning for produktion og samfund. Sammenlignet med deltagerkredsen i Tilsynsrådet er Boligministeriet og Danmarks Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd inviteret indenfor, hvorimod Arbejdsministeriet og fem organisationer og institutioner ikke er med. Især bemærkes, at hverken Dansk Arbejdsgiverforening (DA) eller LO er repræsenteret i udvalget, og Handelsministeriets arkiv rummer ikke tegn på, at de har forsøgt at komme med. Måske fandt de det ikke besværet værd, måske så de sig tilstrækkeligt repræsenteret af Industrirådet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Handelsministeriet fastholder en betydelig enkelhed i sammensætningen af udvalget, som nedsættes den 19. november 1970, mens medlemmerne af de to underudvalg udpeges per brev dateret den 29. december samme år (HM 620-1-70 / 30847).

UDVALGET ARBEJDER

Udvalgets arbejde har frem til afgivelse af en rapport den 29. juni 1972 ét markant højdepunkt, nemlig den 25. januar 1972, hvor Industrirådet (i en alliance med Jernindustrien) fremsætter et „Forslag vedrørende organisationsplan for teknologisk servicevirksomhed“. Forslagets betydning og fokus gør det naturligt at give det stor opmærksomhed.

Andre organisationer fremsætter dog også synspunkter under selve udvalgsarbejdet. Henvendelserne fra især Danmarks Tekniske Oplysnings-tjeneste drejer sig eksempelvis om ledelsen af de teknologiske institutter og om konsekvenserne af kravene til dokumentationstjeneste mv. for, hvilke centre der kan få status som teknologiske videntcentre. Dette er selvsagt ikke uvæsentlige spørgsmål, fordi beslutninger herom kan få betydning for, hvilke konkrete institutter der er på banen efter en lovændring. Selv om der således også her potentielt fordeles fordele og ulemper mellem nuværende og kommende aktører, berører spørgsmålene ikke kernen af den overordnede styringsproblemstilling. Det er heller ikke tilfældet ved andre organisationers forslag om at ændre i udvalgets beskrivelse af forhold ved det eksisterende teknologiske støttesystem (HM 620-1-70).

Industrirådet og Jernindustriens forslag bliver til gennem et samarbejde mellem de to organisationers forskningsudvalg og Industrirådets repræsentant i Handelsministeriets udvalg. Forslaget foreligger i udkast den 21. december 1971, og det sendes til udvalget den 25. januar 1972 med ønske om at få det behandlet på det efterfølgende udvalgs møde den 9. februar (IR Æske 825A, 6.10.4.2.; Brev fra Industrirådet til Handelsministeriet, HM 620-1-70 / 3237). Der er flere mulige tolkninger af forslaget. Det kan for det første afspejle forudgående diskussioner i udvalget, som det således sammenfatter. Det kan for det andet være helt i overensstemmelse med overvejelser i Handelsministeriet, som måske kan se en fordel ved, at andre lægger forslaget frem. Og endelig kan Industrirådet og Jernindustrien med forslaget erobre dagsordenen, som andre så må forholde sig til. Under alle omstændigheder er de to organisationers forslag i ganske god overensstemmelse med de anbefalinger, som udvalget efterfølgende fremlægger i enighed. Det følgende tager udgangspunkt i udvalgets rapport, som organisationernes forslag relateres til, idet vi ser bort fra de egentlige finansieringsforslag.

Udvalgets rapport fremlægger forslag eller kommer med markeringer på syv områder. For det første skal der etableres et rådsorgan i stedet for Tilsynsrådet med de Teknologiske Institutter, der hverken rummer eks-

pertisen eller har tilstrækkelig sekretariatsmæssig opbakning. Her foreslår de to organisationer, at der oprettes et Råd for Teknisk Udvikling.

For det andet skal Rådet kunne planlægge den teknologiske service, yde støtte hertil, rådgive myndighederne, dvs. Handelsministeriet, og fremme strukturrationalisering. De samme opgaver indgår i organisationernes forslag.

For det tredje overvejer udvalgsrapporten meget udførligt placeringen af Rådets sekretariatsbetjening – skal Rådet have det egentlige ansvar herfor, eller skal det være et direktorat under Handelsministeriet? Sekretariatet skal kunne løse faglige opgaver, eventuelt ved at inddrage ekspertise i form af faglige komitéer eller underudvalg, og det skal have den nødvendige position og selvstændighed. Konklusionen er, at sekretariatet skal være under Handelsministeriet, men vi må forstå, at det skal være uden for departementet. Organisationernes forslag kommenterer ikke eksplicit denne problemstilling; men det er nærliggende at tolke formuleringen „under Handelsministeriet“ til at betyde en konstruktion uden for ministeriets departement, formentlig i form af et direktorat. Også her er der overensstemmelse mellem udvalgets og organisationernes forslag.

For det fjerde ser rapporten på, om Rådet og dets sekretariat bør kunne træffe beslutninger eller alene skal kunne indstille til Handelsministeriets (altså departementets) afgørelse. Da Råd og sekretariat skal tage væsentlige opgaver på sig, vil Handelsministeriet kun kunne træffe reelle beslutninger, hvis det råder over den samme ekspertise som Rådet, og en sådan dobbeltadministration afviser udvalget. Kun helt principielle spørgsmål skal kunne løftes op til ministeriets departement. Industrirådet og Jernindustriens forslag kommer heller ikke ind på dette spørgsmål; men da Rådet og sekretariatets omfattende opgaver tænkes placeret uden for departementet, er der ikke grund til at antage, at netop Industrirådet og Jernindustrien skulle være interesseret i at trække afgørelserne tættere på ministeren. Overensstemmelsen mellem organisationerne og udvalget er tydelig.

For det femte lægger rapporten op til at ændre på arbejdsområdet for DT-VF og ST-VF. Det planlagte Råd skal således overtage disse organers opgaver, når de har et erhvervspolitisk sigte. Også her er der overensstemmelse med organisationernes forslag, som i øvrigt endnu tydeligere end udvalgets forslag taler for at flytte administrationen af den øgede støtte til teknisk-videnskabelig forskning over til Undervisningsministeriet. Referencen er her de forskningsråd, der blev oprettet i 1968 under Undervisningsministeriet.

For det sjette giver udvalgsrapporten Rådet mulighed for at oprette sagkyndige udvalg efter egen vurdering, mens de to organisationer noget mere udførligt beskriver opgaver og sammensætning for en række faglige kommissioner knyttet til Rådet. Forskellen er yderst begrænset, selv om den naturligvis afhænger af lovens praktiske anvendelse.

Endelig er der spørgsmålet om Rådets sammensætning og størrelse. Udvalgsrapporten refererer til Tilsynsrådet for de Teknologiske Institutter, der som nævnt har medlemmer udpeget af ministerier og et større antal erhvervsorganisationer mv. Vi må antage, at organisationerne ville være svært tilfredse med at bibeholde denne konstruktion. Men det er også muligt at vælge en anden model, der alene tager udgangspunkt i de personlige kvalifikationer. Eller man kan vælge at balancere mellem de to positioner, som det sker i udvalgets forslag:

Udvalget finder ikke, at der i loven bør fastsættes bestemmelser om, hvilke organisationer eller institutioner der udpeger eller indstiller kandidater. Man ønsker, at hovedvægten lægges på rådsmedlemmernes personlige kvalifikationer og karakteren af den indsigt, de repræsenterer. / Dette vil ikke afskære Handelsministeriet fra som baggrund for sin indstilling til ministeren at forhandle med organisationer, institutioner og personer, der kan medvirke til at finde frem til personer, som er rede til at påtage sig hvervet som rådsmedlem, og som er i besiddelse af de ønskede personlige og saglige kvalifikationer. Blandt de kredse, man således bør rådføre sig med, kan der peges på institutioner og personer med særlig indsigt i den teknologiske servicevirksomheds forudsætninger og udnyttelsesmuligheder, herunder brugere af teknologisk service såvel i den private som i den offentlige sektor og erhvervslivets organisationer repræsenterende såvel arbejdsgivere som arbejdstagere (Handelsministeriet, 1972: 161-162).

Sammenligner vi udvalgets forslag med sammensætningen af Tilsynsrådet for de Teknologiske Institutter og et antal tilsvarende organer, er det nyt, at udvalget lægger vægt på medlemmernes personlige kompetencer, og at organisationer og institutioner ikke længere selv kan udpege medlemmer. Handelsministeren vil nu sidde for bordenden hele tiden. Udvalget gør, jf. citatet, en del ud af at forsikre om, at ikke mindst erhvervslivet fortsat skal spille en vigtig rolle, når rådsmedlemmerne skal findes. Men det skjuler ikke, at afbalanceringen i forslaget gør op med et princip, hvor organisationerne direkte selv sætter repræsentanter ind i udvalg. Handelsministeriets interesse i en sådan øget manøvre frihed er indlysende; men hvorfor accepterer organisationerne denne beskæring af et privilegium?

Industrirådet er sådan set enig i, at Rådets medlemmer bør vælges på grundlag af personlige kvalifikationer. Men da det er en vigtig opgave for Rådet at fremme erhvervslivets udvikling ved at allokere statsmidler, „vil det være nødvendigt, at der tilsikres *erhvervslivet en ret afgørende repræsentation* i rådet bl.a. gennem valg af medlemmer, der indstilles af f.eks. *erhvervsorganisationer og lønmodtagerorganisationer*“ (Brev fra Industrirådet til Handelsministeriet, HM 620-1-70 / 3237). Industrirådet søger således at holde fast i et repræsentationsbegreb, der potentielt udhules af personlige kompetencer som udpegningsgrundlag. Ligeledes forsøger det at fastholde erhvervslivets tyngde i Rådet gennem en implicit alliance med arbejdstagersiden. På den måde kunne der måske lægges pres på en socialdemokratisk handelsminister.

Sammensætningen af Rådet og proceduren for dets nedsættelse udgør den eneste væsentlige uenighed mellem de to organisationers forslag og udvalgets forslag. Vi tillægger det således mindre betydning, om det planlagte Råd som udgangspunkt skal nedsætte faglige udvalg (organisationernes forslag) eller blot kan gøre det (udvalgets forslag), vel vidende at sådanne faglige udvalg hurtigt kan blive privilegerede positioner for de deltagende aktører. Handelsministeriet vil ikke give erhvervslivets organisationer udpegningsret, ligesom det heller ikke vil binde sig til at give erhvervslivet en „ret afgørende repræsentation“ i Rådet. Industrirådets holdning hertil er klar nok, men udvalget imødekommer den ikke. Vi ved ikke, om Handelsministeriet har kunnet udnytte uenigheder mellem aktørerne i udvalget, men der er ikke tegn herpå. Og ret beset må udvalgets formuleringer om Rådets sammensætning og om udpegningsproceduren siges at være så plastisk, at der er betydelige muligheder også for organisationerne, når det virkelig gælder – dvs. når loven skal udmøntes i praksis.

Industrirådet og Jernindustriens forslag får stor betydning for udvalgets anbefalinger. Det tyder dog på, at Handelsministeriet fra begyndelsen fuldt ud kunne støtte disse anbefalinger; og ministeriet kommer oveni igennem med den omtalte bestemmelse af det kommende Råd. Intet tyder på, at de to organisationer (ved Industrirådet) har haft en aftale med Handelsministeriet om at fremsætte forslaget; men derfor kan begge godt have haft en interesse i denne fremgangsmåde. Organisationerne demonstrerede ansvar, konstruktivitet og ejerskab – og fik indflydelse på en støtteordning for medlemmerne. Handelsministeriet lod i vid udstrækning de to organisationer skrive rapportens hovedprincipper (med tilslutning fra udvalgets øvrige aktører, må vi antage) – og fik opbakning til det videre forløb, uden at være bundet op på organisationernes foretrukne udpegningsmodel.

FRA UDVALGSRAPPORT TIL GRUNDLAG FOR LOVFORSLAG

En udvalgsrapport afgivet i enighed skaber en forventning om, at sagen er klar: Hvem skulle dog have interesse i at foreslå betydelige ændringer til rapporten?

Handelsministeriet sender udvalgsrapporten til orientering og kommentering i organisationer og hos medlemmer af Folketinget (altså ikke til en formaliseret høring) fra den 18. september til den 15. oktober 1972, og overordnet møder udvalgets anbefalinger tilslutning, siger handelsminister Erling Jensen i sin fremsættelsestale (*FF*, 1972/73, sp. 2632). I dette forløb fra september til reelt midten af december 1972 fremkommer et stort antal organisationer med udtalelser, der peger i forskellige retninger uden altså at anfægte udvalgsrapportens hovedlinjer.

Syv organisationer og offentlige organer meddeler, at de ikke har bemærkninger til de fremsatte forslag. Det er ikke uden betydning for anbefalingernes gang på jorden, at både Industrirådet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd er i denne gruppe: De to formelt parallelle erhvervsorganisationer på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden bakker utvetydigt op. Andre 24 organisationer, ministerier og offentlige organer har forskellige bemærkninger til rapporten. Handelsministeriets notat om bemærkningerne („Bemærkninger modtaget til betænkningen om teknologisk service“, 16/11 1972, HM 620-I-70) skelner mellem planlægning af strukturudviklingen, styring af den offentlige indsats og ændring af den teknologiske servicevirksomheds finansieringsvilkår.

De ændrede finansieringsvilkår – herunder ikke mindst afgrænsningen af, hvem der kan, og hvem der ikke kan modtage støtte – har naturligvis stor betydning for berørte eller potentielt berørte institutter og organisationer. En hel del af svarene handler om, hvorvidt de to ingeniørforeninger skal have støtte til deres efteruddannelsesaktivitet. Det anbefaler udvalgsrapporten, og de to foreninger hilser det med tilfredshed – deres fælles medlem i udvalget havde altså betydning.

Ingeniørforeningerne får ikke megen støtte til ønsket om at kunne opnå tilskud, og blandt andre Industrirådets repræsentanter i Konsulentudvalget under Danmarks Erhvervsfond går imod (Danmarks Erhvervsfond til Handelsministeriet den 17/10 1972, HM 620-I-70 / 32994). Det samme gør reelt også formanden for Industrirådet, Hjalmar Kyrsting, dog uden at nævne ingeniørforeningerne. Det sker i et brev stilet til handelsministeren (Industrirådet til Handelsministeriet den 20/11 1972, HM 620-I-70 / 37475).

Industrirådet trækker således i land på dette punkt i forhold til udvalgets anbefalinger. Men brevet har især mere generel interesse, idet det henviser til et møde mellem Industrirådet og regeringen på Marienborg den 16. juni 1972. Her har Industrirådet fremlagt et notat om „Industriens investeringsbehov indtil 1977“, og regeringen har angiveligt givet tilsagn om at iværksætte foranstaltninger for erhvervslivet, blandt andet vedrørende teknologisk samarbejde (MfF, 1.kt. 650.0-18/72). Den store vægt, som Industrirådet tillægger mødet og dets implikationer, viser sig i øvrigt allerede i Hjalmar Kyrstings takkebrev til statsminister Jens Otto Krag den 6. juli 1972:

Fra Industrirådets side lægger vi stor vægt på de regeringstilsagn, der blev afgivet på mødet. Dette gælder såvel det almene tilsagn om at inddrage industrien på et så tidligt tidspunkt som muligt i de forberedende overvejelser af lovgivning eller andre foranstaltninger af betydning for erhvervet, som det gælder de på mødet særligt omtalte forhold, der vil blive genstand for fælles overvejelser (Industrirådet til statsministeren, 6/7 1972).

Vi kan konstatere, at Industrirådet bliver inviteret eller kraftigt forventer at blive inviteret indenfor meget tidligt, når regeringen eller de enkelte ministerier planlægger initiativer, der har betydning for organisationen og dens medlemmer. Tidsmæssigt falder Marienborgmødet og Industrirådets kvittering herfor sammen med færdiggørelsen af udvalgsrapporten, men nogen egentlig sammenhæng kan der ikke antages at være – udvalgsarbejdet var færdigt. Derimod kan det ikke udelukkes, at Marienborgmødet som markering af et samarbejdsklima mellem regeringen og industrien kan give Industrirådet en ekstra favør, når det planlagte Råd skal etableres.

Om udvalgsrapportens finansieringsvilkår er det i øvrigt værd at bemærke, at Økonomi- og Budgetministeriet lægger vægt på, at „der fortsat må være mulighed for at styre den statslige indsats gennem fastlæggelsen af budgetteringsrammer“, hvilket kan ske ved at kombinere programbudgettering med kritisk gennemgang af aktiviteterne (Budgetdepartementet til Handelsministeriet, 2/11 1972, HM 620-1-70 / 35046). Det institutionspolitiske aspekt af ændringen af den teknologiske service fremstår tydeligt her, hvor Budgetdepartementet vil bevare et statsligt styringsinstrument, dvs. fastholde sin indflydelse i forhold til Handelsministeriet.

Udvalgsrapportens planlægnings- og styringsaspekt er det mest interessante og politisk relevante i de indkomne bemærkninger. En række organisationer understreger nødvendigheden af at udvide de teknologiske

serviceinstitutters selvstyre, herunder ikke mindst på løn- og personaleområdet. Hertil kan lægges bemærkninger fra en række organer i forskningssystemet om, at overførslen af de erhvervsrelaterede dele af DT-VF og ST-VF's aktivitet til et teknologisk råd ikke må ske på bekostning af de tilbageværende dele af forskningssystemet („Bemærkninger modtaget til betænkningen om teknologisk service“, 16/11 1972, HM 620-1-70).

Spørgsmålet om, hvilke institutioner og organisationer der skal sidde i Rådet, samt hvem der skal udpege de enkelte medlemmer, står forventeligt helt centralt i bemærkningerne til udvalgsrapportens planlægnings- og styringsovervejelser. I den ene ende står henvendelsen fra et flertal i DT-VF, der ønsker, at der i det samlede forskningsrådsregi oprettes et teknisk-videnskabeligt forskningsråd, som skal samarbejde med det teknologiske råd (DT-VF til Handelsministeriet 18/10 1972, HM 620-1-70 / 33142). Dette bakker Undervisningsministeriet op i et brev den 14. november 1972 (HM 620-1-70 / 36452); og yderligere vægt får ønsket gennem en henvendelse samme dag fra undervisningsminister Knud Heinesen til handelsminister Erling Jensen. Undervisningsministeren lægger stor vægt på, at der er meget snæver kontakt mellem ministerierne i forbindelse med lovforslaget, og at det drøftes i Regeringens Forskningsudvalg, inden det forelægges på et ministermøde (HM 620-1-70 / 36559).

Undervisningsministeriets henvendelse kan læses dobbelt. Dels som en forebyggelse af, at for mange ressourcer siver væk fra forskningsrådssystemet under ministeriet over til Handelsministeriet, dels som et forsøg på at skabe et brohoved for Undervisningsministeriet inden for den erhvervsorienterede (teknologiske) forskning. Ressortinteresserne er ganske tydelige. Selv om vi ikke ved, hvem der udgjorde flertal og mindretal i DT-VF, er der på grænsefladen mellem handelsministerium, undervisningsministerium og industri interessante muligheder for uformel samordning af synspunkter. Direktør H. Brüniche-Olsen, dr.techn., var ikke bare medlem af ATV og formand for DT-VF. I 1971 var han også blevet medlem af Industrirådet, han var formand for Industrirådets Forskningsudvalg, oprettet i november 1971, og blev i 1972 medlem af Industrirådets bestyrelse. Brüniche-Olsen havde dermed gode muligheder for at bygge bro – og få indflydelse.

Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd har den 19. oktober ingen problemer med at ønske et medlem af det nye råd (HM 620-1-70 / 33515) – et ønske, Forskningsens Fællesudvalg allerede den 16. oktober (med reference til et møde i SNF den 25/9) har fremført (HM 620-1-70 / 32830). Dansk Arbejdsgiverforening er heller ikke præget af den enstemmige

udvalgsrapport, og foreningen ønsker den 13. oktober, at erhvervenes hovedorganisationer som repræsentanter for brugere af teknologisk service kan udpege medlemmer af rådet. Ideelt set ønsker DA at sikre erhvervslivet en „afgørende repræsentation“ (HM 620-1-70 / 32714). Arbejdsgiverforeningens adfærd er her klart anderledes end Industrirådets.

Udvalgets arbejde var fra begyndelsen afgrænset til teknologisk service for byerhvervene. Alligevel gør Landbrugsministeriet – efter en henvendelse fra Landbrugets Samråd for Forskning og Forsøg – det den 13. oktober klart for Handelsministeriet, at man bestemt ikke forventer, at erhvervsforskningen under Landbrugsministeriet falder ind under det teknologiske råd (HM 620-1-70 / 32666). En klar markering af ressortgrænserne. Desto mere påfaldende er det, at såvel Landbrugsrådet den 16. oktober (HM 620-1-70 / 32974) som De Samvirkende Danske Andelsselskaber den 13. oktober (HM 620-1-70 / 32867) mere end lægger op til, at det teknologiske råds sammensætning tager „hensyn til de i Landbrugsraadet repræsenterede organisationers interesse for udviklingen inden for området teknologisk servicevirksomhed“.

Tilsyneladende ønsker kun ét ministerium direkte at blive repræsenteret i det teknologiske råd, nemlig Ministeriet for Forureningsbekæmpelse. Den 21. november 1972 understreger dette ministerium således, at rådet bør udpeges og sammensættes på en sådan måde, at det også kan varetage andre samfundshensyn end de rent erhvervsbetonede. Og da forureningsbekæmpelse og miljøbeskyttelse indgår i mange serviceinstitutters virksomhed, må ministeriet være repræsenteret i rådet (HM 620-1-70 / 37376). Brevet er underskrevet af departementschef Holger Lavesen, som samme dag i et brev til Handelsministeriets departementschef Otto Müller skriver, at Kampmann – ministeren – tillægger det væsentlig betydning, at ministeriet er repræsenteret i rådet. Og Lavesen tilbyder Müller, at de sammen drøfter mulige personemner, således „at vi finder frem til et medlem, som såvel handelsministeriet som vi finder er den helt rigtige på denne plads“ (HM 620-1-70 / 38173). Handelsministeriet kunne nu nok ønske sig bedre omfavnelser end denne!

Som det bemærkes, var hverken organisationer eller ministerier i stand til at overholde fristen, den 15. oktober, for at komme med bemærkninger til udvalgsrapporten. Prisen for at reagere sent tages dog af LO, hvis sekretær Knud Christensen den 13. december skriver et brev til handelsministeren. Når Industrirådets formand skriver til handelsministeren, hedder det „Kære handelsminister“; når Knud Christensen (der i 1974 blev næstformand i

LO) skriver til samme handelsminister, hedder det „Kære Erling“. Knud Christensen ønsker at gøre opmærksom på, at

Landsorganisationen gerne fortsat ser én eller også to faste pladser i det kommende råd, ligesom vi finder det rigtigst, at organisationsrepræsentanterne udpeges på linje med tidligere praksis af handelsministeren efter indstilling fra Landsorganisationen (Handelsministeriet 620-1-70 / 40891).

I betragtning af LO's plads i Tilsynsrådet for de Teknologiske Institutter, hvorfra organisationen må have kendt til sagens udvikling, undrer det fremskredne tidspunkt for henvendelsen. Vel var LO ikke repræsenteret i udvalget, men den sene henvendelse kunne enten tyde på ligegyldighed eller på dårlig anvendelse af organisationens ressourcer, herunder en god kontakt til den socialdemokratiske regering. Det fremgår i øvrigt af en påskrift dateret den 19. december på brevet fra LO, at „Ministeren vil gerne tale med Å.A.“ Åge Andersen var konsulent i Handelsministeriet og formand for udvalget bag rapporten. Intet tyder imidlertid på, at et sådant møde lige før jul betød en julegave til LO; meget taler i stedet for, at pakkerne i julemandens sæk allerede var fordelt. Men LO kan naturligvis som andre have satset på at blive tilgodeset i fasen efter lovens vedtagelse.

Med de mange centrale og nødvendige, men også sene bemærkninger fra især andre ministerier kunne Handelsministeriet ikke fastholde sin plan om at fremsætte lovforslaget i november 1972. Fremsættelsen sker først i januar 1973.

L O V F O R S L A G E T O G L O V E N

Intet tyder på, at Handelsministeriet frem til lovforslagets fremsættelse den 18. januar 1973 hørte særligt interesserede parter for at nå frem til forslagens endelige formuleringer. Forskellene mellem et udkast til lovforslaget dateret november 1972 (HM 620-73) og selve lovforslaget vedrører alene disposition og sprog. Hvis Handelsministeriet har vist udkastet til andre, har det ikke sat sig substantielle spor i lovforslaget.

Dog understreger Budgetdepartementet den 8. januar – i forlængelse af dets tidligere henvendelse – at det ikke for indeværende kan støtte „en kumulativ overførselsret for bevillingen til Teknologirådet“ (HM 620-73 / 1133). Undervisningsministeriet ønsker tilsvarende – den 16. januar 1973 – at drøfte sekretariatsforholdene for Teknologirådet og det kommende

teknisk-videnskabelige forskningsråd. Undervisningsministeriet er her også budbringer for DT-VF, ST-VF og Forskningssekretariatet (HM 620-73 / 2230). Lovforslaget har endelig den 12. januar været drøftet i regeringens forskningsudvalg (HM 620-73 / 0763). Tilsyneladende går tiden frem til den 18. januar især med interministeriel infigt og territorieafgrænsning.

Vurderingen af lovforslaget har to referencepunkter. Først og fremmest udvalgsrapporten, der i mangt og meget lænede sig op ad Industrirådet og Jernindustriens forslag, og dernæst de ønsker om ændringer, der blev fremsat under den brede bemærkningsrunde. Det sidste først.

Udvalgsrapporten indeholder et forslag om, at de to ingeniørforeningers efteruddannelse kan støttes under byerhvervenes konsulentordning. En række organisationer taler med forskellige begrundelser imod dette, og det er ikke med i lovforslaget. Ingeniørforeningerne opnår således ikke en særlig fordel sammenlignet med andre (dimittend)foreninger. Ifølge handelsministeren skyldes det, at man ikke herigennem ønsker „at foregribe de overvejelser, som i bredere sammenhæng finder sted omkring efteruddannelsesproblematikken“ (*FT*, 1972/73, A: sp. 3561).

Sammenligner vi lovforslaget med de syv elementer i udvalgsrapporten, der ovenfor blev sammenlignet med Industrirådet og Jernindustriens forslag, er der en overvældende overensstemmelse. Kun på ét punkt præciseres lovforslaget på en måde, som ikke fremgår af udvalgsrapporten: Handelsministeren udpeger nemlig ikke kun Teknologirådets formand, men også dets næstformand blandt medlemmerne. Og lovforslaget fastholder, at medlemmerne skal udpeges på grundlag af deres indsigt og sagkundskab. Med bemærkningernes ord:

Der er derfor ikke givet bestemte organisationer eller institutioner en direkte indstillingsret. Handelsministeren vil selvsagt i et sådant anliggende rådføre sig med repræsentanter for erhvervslivet, den offentlige sektor og andre kredse med særlig interesse for de forhold, som Rådet i øvrigt kommer til at beskæftige sig med (*FT*, 1972/73, A: sp. 3547).

Folketingets behandling af lovforslaget er udramatisk, men ikke uinteressant. De to ingeniørforeninger henvender sig den 23. februar til Folketingets Erhvervsudvalg for at gøre opmærksom på deres særlige forhold vedrørende efteruddannelse. Derfor tillader de sig at henstille, at Folketinget følger udvalgsrapportens enstemmige indstilling om, at deres efteruddannelse kan modtage konsulentstøtte (HM 620-73, kopi af Erhvervsudvalgets FI51, bilag 3). Ingeniørorganisationernes henvendelse fører til Erhvervsudvalgets

spørgsmål nr. 8 til handelsministeren, som i sit svar uddyber synspunkterne fra lovbemærkningerne („Notat ved handelsministerens samråd med Folketingets Erhvervsudvalg“, 27/2 1973, HM). Altså en afvisning.

I Erhvervsudvalgets betænkning fremsætter Venstre og Konservative forslag om at imødekomme Ingeniørforeningernes ønske, men der er ikke flertal herfor. Lovforslagets andenbehandling drejer sig primært om dette emne, men ingeniørforeningerne opnår ikke en særlig adgang til konsulentstøtten (*FF*, 1972/73: 4613-26). I betragtning af Industrirådets og et antal andre organisationers modstand er det ikke ganske klart, hvilken interesse Venstre og Konservative har i at forfølge en sag, der er tabt på forhånd. Politisk drilleri, måske.

Den anden henvendelse kommer fra Teknologisk Institut og Jysk Teknologisk Institut, der fremsender et notat dateret den 27. februar 1973 til Erhvervsudvalget, som på det grundlag stiller spørgsmål nr. 9 til handelsministeren. De to institutter har også foretræde for udvalget (*FT*, 1972/73, B: 809). Institutternes henvendelse er et forsøg på at få garanterede tilskudsformer, altså et privilegium på bekostning af Teknologirådets handlemulighed. Handelsministeren undlader i sit svar ikke at gøre opmærksom på, at institutternes direktører var med i udvalget, der afgav rapporten i „enstemmighed“ – hvis nogen i Erhvervsudvalget skulle have glemt det. De to institutter er uden tvivl på kanten af en uformel spilleregulering.

Handelsministeren ser tre problemer i institutternes henvendelse. Det vil være „uforeneligt“ med det foreslåede tilskudssystem, hvis Teknologirådet skal give tilskud efter bestemte procentsatser og efter regler, der i øjeblikket kun gælder de to institutter. Det er også i „fundamental modstrid“ med det foreslåede system, at institutternes basistilskud skal udgøre en minimumsprocent af de samlede tilskud. Og endelig kan det „ikke anses for hensigtsmæssigt, at de tilskudsmodtagende institutter er direkte repræsenteret i Teknologirådet“ (Handelsministeriet til Folketingets Erhvervsudvalg, 1/3 1973, HM 620-73). Klare svar til to aktører, der løber fra et kompromis og søger at opnå fordele i forhold til konkurrenterne. Folketinget følger handelsministeren.

Endelig er der Teknologirådets sammensætning. I sin fremlæggelsestale beskriver handelsministeren forløbet med udvalgsarbejde, en enstemmig betænkning, den brede runde med mulighed for at kommentere betænkningen og herfra tilskyndelsen til at gå videre med betænkningens forslag (*FF*, 1972/73: 2632). Under lovforslagets førstebehandling viser Venstres ordfører Jens Peter Jensen, at han enten kender organisationernes ønske

om selv at udpege medlemmer til Teknologirådet eller ønsker at tage et ideologisk stik hjem. Eller begge dele. Han bekymrer sig således over handelsministerens befojelser med hensyn til Teknologirådets sammensætning og dets eventuelle integration i ministeriet og mener, at sekretariatet klart skal være under Rådet. Og Venstre ser gerne Teknologirådet sammensat efter det „liberalistiske princip“, hvor forskellige organisationer indstiller medlemmer; det vil også modvirke, at handelsministeren bliver „rigets teknologiske kansler“ (*FF*, 1972/73: 3398-4401).

Det emne er genstand for spørgsmål nr. 1 fra Erhvervsudvalget til handelsministeren, som i sit svar lægger vægt på, at Teknologirådet skal være langt mere selvstyrende, end Tilsynsrådet for de Teknologiske Institutter har været. Selvstændigheden afspejler sig i den måde, hvorpå udvalget sammensættes, nemlig ved at handelsministeren udpeger personer med særlig indsigt og sagkundskab, hvilket muliggør alsidige vurderinger:

Dette vil vanskeligt kunne sikres, hvis der gives bestemte institutioner og organisationer en ret til at udpege medlemmerne. Hertil kommer, at den valgte udpegelsesmåde medfører, at medlemmerne er valgt i kraft af deres personlige egenskaber og erfaringer og derfor ikke kan føle sig bundet til at varetage bestemte interesser. Dette er anset for væsentligt netop for at understrege Rådets uafhængighed og selvstændige stilling („Notat ved handelsministerens samråd med Folketingets Erhvervsudvalg“, 27/2 1973, HM).

Men handelsministeren vil naturligvis „forhandle med organisationer, institutioner og personer“ for at finde personer med de ønskede kvalifikationer. Faktisk har Handelsministeriet allerede „henvendt sig til en række interesserede institutioner og organisationer“ („Notat ved handelsministerens samråd med Folketingets Erhvervsudvalg“, 27/2 1973, HM 620-73).

Det ender med et kompromis mellem partierne. Teknologirådet sammensættes som foreslået, og formanden udpeges også som foreslået af handelsministeren. Derimod enes partierne om et ændringsforslag, så Rådet selv vælger en næstformand – for yderligere at understrege Rådets selvstændighed (*FT*, 1972/73, B: 809). Lovforslaget vedtages herefter enstemmigt den 16. marts 1973.

Den parlamentariske proces får således alene ændret Handelsministeriets tillæg til udvalgets anbefalinger – det om udpegningen af næstformanden. Mere var ikke muligt, og måske var der heller ikke behov for større ændringer, for organisationerne var i det store og hele tilfredse med lovforslaget.

Dette havde uden tvivl betydning for den udramatiske behandling af lovforslaget i Folketinget. Men Jens Peter Jensen fik viftet med den liberalistiske fane – eller var det snarere korporatismens fane, han holdt i hænderne?

Både Handelsministeriet og organisationerne får noget ud af det tætte samarbejde i det udvalg, der skabte lovens grundlag. Den enstemmige udvalgsrapport gør det uden tvivl vanskeligt for utilfredse organisationer og institutioner at vinde gehør for ændringer – hvad enten de forsøger i Handelsministeriet eller i Folketingets Erhvervsudvalg. Industrirådet og Jernindustrien præger med deres initiativ det endelige forslag, og Industrirådet udnytter til fulde udvalgspladsens privilegium. Selve loven giver dog heller ikke Industrirådet privilegier, hvad angår udpegning af Teknologirådets medlemmer. Men ingen kunne vist forestille sig, at handelsministerens sonderinger herom kunne gå uden om Industrirådet. Det gjorde de heller ikke.

MEMLEMMER TIL TEKNOLOGIRÅDET

Jernindustrien henvender sig den 31. januar 1973 til Industrirådet for at orientere om, at man har talt med Åge Andersen, Handelsministeriet. Åge Andersen vil kontakte Ove Munch, direktør for Industrirådet, fordi det er naturligt, at Handelsministeriet taler med Industrirådet om udpegningen af medlemmer til Teknologirådet. Jernindustrien meddeler samtidig Industrirådet, at man har et par emner, der senere vil blive bragt frem (IR Æske 823, 6.10.4. –73ff. Teknologirådet). Tre dage før lovforslagets førstebehandling, 8. februar 1973, drøfter Industrirådets Forskningsudvalg hensigtsmæssigheden af at afholde et kontaktmøde med Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, hvor repræsentanter i Teknologirådet og udpegningsproceduren kan diskuteres. Forskningsudvalget drøfter også en henvendelse fra Jernindustriens Forskningsudvalg om at drøfte samme emne, hvilket dog udskydes, indtil der foreligger en henvendelse fra Handelsministeriet (IR Æske 812, 6.10. –73ff. Industrirådets Forskningsudvalg. Møder).

Den 7. marts 1973, dagen før Erhvervsudvalget afgiver sin betænkning, er der igen møde i Industrirådets Forskningsudvalg. Man har haft uformelle samtaler med Venstre og Konservative om Teknologirådets sammensætning, ligesom man har talt med Traberg Jensen fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Formålet har været at meddele Industrirådets synspunkt, nemlig at det er i orden at lægge vægt på medlemmernes personlige kvalifikationer – dog skal der være en stærk repræsentation af brugersynspunkter. Åge Andersen,

Handelsministeriet, skal have givet udtryk for, at Industrirådet kan pege på to medlemmer og gerne således, at den ene er et naturligt formandsemne. Konklusionen i Industrirådets Forskningsudvalg er, at udvalgets formand foreslås som formandsemne, mens det andet medlem forhandles med Jernindustriens Forskningsudvalg. Det fremgår videre af et møde i Industrirådets Forskningsudvalg den 15. marts 1973, at Jernindustrien peger på et medlem, som Industrirådet er enig i (IR Æske 811, 6.10. -73ff. Industrirådets Forskningsudvalg).

Formanden for Industrirådets Forskningsudvalg er direktør Brüniche-Olsen, som handelsministeren udpeger til formand for Teknologirådet. Han bliver altså vurderet som et „naturligt formandsemne“. Er der hermed skabt et mønster? Sandsynligvis, og i hvert fald for en periode. Da Brüniche-Olsen omkring april 1974 bliver udset som kommende formand i Industrirådet, skal man finde et nyt naturligt formandsemne, der samtidig skal være medlem af organisationens Teknologi- og Uddannelsesudvalg. Det fremgår af arkivmaterialet, at der fra slutningen af april til midten af juni er nogen korrespondance frem og tilbage mellem Industrirådet og Handelsministeriet, som ikke uden videre vil acceptere organisationens formandskandidat. Det ender ministeriet dog med at gøre. Den uskrevne aftale om, at Industrirådet kan foreslå formandsemnet og herudover yderligere et medlem (som man overlader til Jernindustrien at finde), bliver således overholdt (IR Æske 825A. 6.10.4.2. -73ff. Teknologisk servicevirksomhed).

Handelsministeriet får en betydelig og ny manørefrihed ved sammensætningen af Teknologirådet, og loven bryder her med almindelig praksis. Handelsministeriet synes ligeledes at kunne tilbagevise konkurrerende ministeriers ønsker. En del af friheden deponeres dog hos Industrirådet. Lovsagen viser, at privilegier optræder i alle faser; at privilegier fordeles skævt mellem en sags aktører; at nogle aktører udnytter deres privilegier bedre end andre; at en sag kan påvirkes, fra dagsordenen sættes, til loven er gennemført i praksis; og at Industrirådet får flest privilegier.

KORPORATISME I PROBLEMER: LOV OM GARANTIER FOR LÅN TIL SKIBSFINANSIERING, 1985

At bygge og sælge skibe er en risikabel levevej. Det kræver et stort fast kapitalanlæg, sikre leverancer af råstoffer – og ordrer. Skibsbygning foregår i mange lande, som ofte tillægger værfterne en strategisk interesse – militært, regionalt eller beskæftigelsesmæssigt. Værfterne er afhængige af de forskellige søværns og handelsflåders behov for skibe, så politiske forhold og udviklingen i den internationale økonomi påvirker efterspørgslen i udpræget grad. Der er en betydelig konkurrence mellem værfterne, blandt andet på finansieringsvilkår.¹ Derfor er det enkelte værft permanent udsat for, at dets relative konkurrenceevne svækkes. Der er således mange grunde til, at forholdet mellem stat, værfter og rederier ofte er tæt – også i Danmark.

Dette er historien om, hvordan et samarbejde, der indebærer betydelige privilegier til private organisationer, kommer under et stærkt pres på grund af en skærpet international skibsværftskrise. Støtten til skibsværfterne har en EF- og OECD-side, som regeringen må være opmærksom på. Men det korporative samarbejde kommer især i problemer, fordi værftskrisens skærpelse falder sammen med andre politiske dagsordener. Omlægningen af den traditionelle erhvervsstøtte til en mere teknologiorienteret politik presser den politiske vilje til at støtte skibsbygning; det teknologiske udviklingsprogram fra 1983-84 er et tydeligt udslag af denne ændring. I sammenhæng hermed søger Industriministeriet at reducere vægten af den traditionelle erhvervspolitik og komme sit image som den traditionelle industris ministerium til livs. Og Industriministeriet vil i hvert fald ikke betale særligt for en fortsættelse af den dyre værftsstøtte. Værftskrisen bliver således præget af, at Industriministeriet ikke blankt vil identificeres med værfter og metalarbejdere. En tredje dagsorden er Folketingets håndtering af de årlige afskrivninger gennem partsrederier, der af mange vælgere bliver opfattet som forargelig skattetænkning. Det gør det som udgangspunkt vanskeligt for regeringen at løse værftskrisen ved hjælp af skattepolitikken.

Oveni kommer så et element af dårlig kemi mellem centrale aktører. Vi skal altså følge et forløb, hvor en hæderkronet korporativ institution kommer under et så stærkt pres, at den er tæt på at blive sprængt.

For at forstå skibsfinansieringens politiske økonomi og institutionelle struktur må vi gå tilbage til 1961. Her vedtager Folketinget i maj en lov, der bemyndiger handelsministeren til at godkende oprettelsen af et skibsfinansieringsinstitut. Samme år opretter et antal institutioner og foreninger den selvejende institution Danmarks Skibskreditfond. Fondens repræsentantskab og styrelse består af repræsentanter for Danmarks Nationalbank, Finansrådet/Danske Pengeinstitutters Forening, Danmarks Rederiforening, Skibsværftsforeningen og Assurandør-Societetet, kort sagt interessenter på kapital- og producentsiden.

Staten skaber med loven grundlaget for, at private aktører kan etablere en meget væsentlig institution for finansieringen af skibsbyggeri. Men hvis nogen i 1961 tror, at dansk skibsbygningsindustri og dansk skibsfart med Skibskreditfonden er klædt på til at følge markedets bevægelser, bliver de hurtigt overraskede. Nye initiativer må til.

Helt centralt er i denne sammenhæng Handelsministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien:

Beslutningen om at nedsætte et stående kontaktudvalg til drøftelse af værfternes forhold mellem repræsentanter for værfterne, værftsarbejderne og myndighederne blev truffet på et møde i Statsministeriet i marts 1964, hvori bl.a. Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark og Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark deltog. Baggrunden var de stigende vanskeligheder, bl.a. dansk værftsindustri havde mødt i de senere år. / Kontaktudvalget nedsattes under Handelsministeriet og består af to repræsentanter for Skibsværftsforeningen ... samt to repræsentanter for fagbevægelsen – ... Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark og ... Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Til formand for udvalget udpegedes departementschef Otto Müller, Handelsministeriet. / Udvalget har i den forløbne tid fulgt værftsindustriens udvikling og løbende drøftet værfternes aktuelle problemer og afgivet indstillinger til myndigheder bl.a. i forbindelse med værfternes kreditforhold. Kontaktudvalget rettede i 1964 en opfordring til drøftelser mellem ledelser og de ansatte på de enkelte værfter af mulighederne for at nedsætte byggeomkostningerne og forbedre produktiviteten på værfterne. Henvendelsen gav anledning til indgående drøftelser på værfterne, og der udarbejdedes fyldige rapporter, som indeholdt mange positive forslag, der siden helt eller delvis er ført ud i livet (Handelsministeriets Kontaktudvalg, 1967: 2).

Drivkraften for udvalget er klar, nemlig forskellige typer af problemer for værfterne. Beskrivelsen er fra 1967, men den kunne uden problemer være anvendt i 1970'erne og i 1980'erne. Tonen i citatet afspejler den tids begyndende interesse for indkomspolitik, jf. Helhedsløsningen i 1963 – her i en form for samarbejde båret af topfolk fra de tre parter – departementschef samt ledere fra erhvervet og arbejdstagerorganisationer.

I midten af 1980'erne er regeringens farve skiftet, og den politisk-økonomiske debat er mere præget af privatisering end af indkomspolitik. Men krisen for den internationale og danske værftsindustri er intakt, fristes man til at sige, og det samme er det første redskab til løsningen heraf, nemlig (nu) Industriministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien. Og med de topaktører, som allerede er nævnt, blot er der nu tre fra hver organisationsside. Vores case begynder således ikke fra nul, idet både aktører, institutioner og handlingserfaringer ligger lige for. Dagsordenen er kendt og i princippet bredt accepteret.

Lov om garantier for lån til skibsfinansiering, hvis administrative forberedelse vi skal se nærmere på, skal ses i en dobbelt sammenhæng. Den er led i et forløb, der begynder omkring midten af 1984, som har sin første kulmination i efteråret 1985, og som fortsætter ind i 1986 og derefter. Den er også kun et af flere elementer i det, der får betegnelsen Skibsværftspakke 1, nemlig det element, som forudsætter et lovinitiativ fra Industriministeriet.

Overordnet kan begivenhederne inddeles i tre faser. Fra maj 1984 til august 1985; fra ultimo august til ultimo september 1985; og fra ultimo september til december 1985. Et efterskrift trækker enkelte hovedlinjer i den efterfølgende udvikling op – dansk værftspolitik vedbliver nemlig med at være et varmt politisk emne langt ind i 1990'erne.

KRISEN SKÆRPES – FRONTERNE TEGNES OP. MAJ 1984 TIL AUGUST 1985

Organisationerne er med fra starten. Kontaktudvalget holder to møder i 1984, det første den 17. maj. Det foregår på grundlag af udvalgets rapport fra 1983 om skibskreditordningerne i samfundsmæssig belysning og et notat fra udvalgets sekretariat (ansatte i Industriministeriets 2. afdeling, 2. kontor) dateret 11. maj, som handler om værftssituationen og finansieringsvilkår (IM 202-1-84). Udsigterne for værfterne er ikke lyse. Departementschef Otto Müller gør det klart, at regeringen vil stramme hjemmemarkedsordningen, som på det tidspunkt gør det muligt at låne 80 pct. af kontraktsummen med

en løbetid på 12 år, hvoraf de første to år er afdragsfri (12+2 ordning), mod en årlig rente på otte pct.² Stramningen skal virke fra 1. januar 1985 og vil nok indebære en kortere afdragsperiode eller fjernelse af den afdragsfri periode. Müller omtaler regeringens overvejelser om leasingordningen fra december 1983, der ifølge sekretariatets notat har haft stor indflydelse på kontraheringen af nye ordrer i første kvartal af 1984. Gennem leasingordningen kunne investorer få en skattebesparelse på 30 pct. Müller omtaler også en stiftelsesprovision for offentlige lån til erhvervslivet, noget regeringen blandt andet overvejer ud fra et statsfinansielt synspunkt. Endelig ønsker Müller at høre, om udvalget vil henvende sig til regeringen på indeværende tidspunkt (Protokol IKS 17/5 1984 (ref. 1/6 1984), IM 202-1-84).

Skibsværftsforeningens formand, Troels Dilling, direktør for Lindøværftet, svarer helt klart. Hjemmemarkedsordningen kan nedtrappes, „når vel og mærke skibsbygningsmarkedet havde bedret sig væsentligt“. Leasing er ikke en ny finansieringsform, og det danske problem i anvendelsen af leasing vedrører alene de skattemæssige konsekvenser, „som Værftsforeningen i øvrigt aldrig var blevet spurgt om sin holdning til“, og leasing er ikke et alternativ til hjemmemarkedsordningen. Dilling finder ikke grund til, at udvalget foreslår regeringen at ændre hjemmemarkedsordningen, „så længe man ikke var klar over, hvad Regeringen i det hele taget ville foretage sig“. Georg Poulsen, formand for Metalarbejderforbundet og for CO-Metal, ser nødigt, at leasingmuligheden forsvinder, og tiden er ikke inde til at sige til regeringen, „at man var parate til at nedtrappe hjemmemarkedsordningen“.

Müller konkluderer vedrørende hjemmemarkedsordningen, at „(h)vis det var den almindelige opfattelse, at man ville foretrække at leve videre med den flydende situation, ville ministeriet ikke modsætte sig dette, selv om han tvivlede på, at det var rigtigt at leve videre med den usikre situation“. Udvalget måtte naturligt interessere sig for leasingspørgsmålet, der kunne dukke op når som helst, men

Da spørgsmålet om leasing var oppe i Folketinget, blev værftsindustrien ikke kontaktet, fordi Müller frygtede, at det netop kunne rejse spørgsmålet om at betragte leasingfinansiering og hjemmemarkedsfinansiering som en samlet støtteforanstaltning. Men Müller fandt det vanskeligt at se, at man i Industriministeriet kunne tage stilling til hjemmemarkedsordningen og samtidig lukke øjnene for leasingproblematikken. Usikkerheden omkring leasing skyldtes, at den er et lovgivningsanliggende i modsætning til hjemmemarkedsordningen, der alene er et administrativt anliggende for regeringen (Protokol IKS 17/5 1984, IM 202-1-84).

Udvalget vælger ikke at henvende sig til regeringen – man vil se tiden an til omkring september måned. Ministeriet får ikke de to parters tilslutning til at anbefale regeringen at nedtrappe hjemmemarkedsordningen, og organisationerne kan heller ikke gå fra mødet med udvalgets anbefaling af, at støtteordningerne fastholdes. Remis? Tiden frem til september vil vise, hvordan industriministeren betjener sig af udvalget for at få rådgivning til den redegørelse, han har lovet Folketinget i samlingen 1984/85 (Protokol IKS 17/5 1984, IM 202-1-84).

Næste møde i Kontaktudvalget er den 25. september 1984 med den nye departementschef Hans Duborg som formand. Udvalget skal blandt andet drøfte synspunkter til industriministerens skibsværftspolitiske redegørelse. Duborg fastslår, at regeringen ønsker at nedtrappe hjemmemarkedsordningen til en 10+2 ordning, altså en forringelse set fra værfternes side, hvilket udvalgets medlemmer finder betænkeligt. Dilling beklager regeringens ønske, som ikke bygger på en indstilling fra udvalget; i øvrigt er der hverken i værfternes økonomiske situation eller i andre landes værftsstøtte belæg for en ensidig dansk reduktion af støtten til værfterne. Duborg gør opmærksom på, at regeringen har nedsat en arbejdsgruppe, der skal se på omprioriteringer inden for erhvervsfremmeordningerne. Arbejdsgruppen må også kunne indregne et bidrag fra en reduktion af støtten til skibsfinansiering, når der skal skaffes midler til det teknologiske udviklingsprogram.

Duborg konkluderer, at udvalget nærer „kraftige betænkeligheder“ ved at ændre hjemmemarkedsordningen allerede fra 1. januar 1985, og at dette vil blive meddelt regeringen snarest muligt (Protokol IKS 25/9 1984 (ref. 30/1 1985), IM 202-1-85). Et notat af 2. oktober 1984 indstiller til regeringen, at de gældende skibsfinansieringsordninger forlænges uændret med et år. Notatet følger op med bemærkninger fra Skibsværftsforeningens direktør Engell-Jensen på Kontaktudvalgets møde om, at en tilpasning af forhåndslånerenten kunne være et alternativ – hvilket med en besparelse på ca. 15 mio. kr. om året „vil kunne tjene som signal om, at det i forbindelse med regeringens overordnede politik er hensigten gradvist at nedtrappe hjemmemarkedsordningen, efterhånden som markedsudviklingen muliggør det“ (Notat IKS 2/10 1984, IM 202-1-84). Citatets sidste fem ord er uden tvivl ment som en kattelem for regeringen og nedtrappingsplanen.

To dage efter Kontaktudvalgets indstilling til ministeren fremsender Industriministeriet ved 2. afdeling, 2. kontor et notat til regeringens økonomiudvalg om skibsfinansiering. Sagsbehandleren er Kontaktudvalgets sagsbehandler, men konteksten er en anden – og det er indstillingen også.

Notatet opridser, hvad der taler for en uændret forlængelse af hjemmemarkedsordningen henholdsvis for en nedsættelse af rentestøtten, og indstillingen er, at hjemmemarkedsordningen ændres til en 10+2 ordning for skibe beordret i 1985 til levering inden udgangen af 1988. Notatet fastholder altså den forringede finansieringsstøtte („Notat til mødet i regeringens Økonomiudvalg. Skibsfinansiering“, 4/10 1984, IM 202-84).

Mødet i regeringens økonomiudvalg finder sted den 10. oktober. Nu er industriminister Ib Stetter imidlertid betænkelig ved at fremme indstillingen, og økonomiudvalget udsætter beslutningen. Årsagen er, at EF-Kommissionen har fremlagt et forslag, der giver medlemslande mulighed for at øge statsstøtten til skibsbygning i 1985. Dette fremgår af et brev af 23. oktober 1984 fra finansminister Palle Simonsen til industriministeren, hvori Simonsen påpeger, at „vore to ministerier“ bør holde fast ved en tidligere aftale om at nedtrappe hjemmemarkedsordningen for hurtigt at nedbringe statens omkostninger (Finansministeriet til Industriministeriet, IM 202-84).³

Over for statens udgifter (Finansministeriet) står industripolitikken (Industriministeriet); og inden for industripolitikken står værftsstøtten over for det teknologiske udviklingsprogram. Embedsværket ønsker tilsyneladende at gennemføre ændringen, men industriministeren springer fra til sidst. På et møde den 9. november 1984 bliver industri-, økonomi- og finansministrene enige om at udsætte en endelig afgørelse om hjemmemarkedsordningen, indtil det er undersøgt, „hvordan de særlige leasingregler for skibe vil kunne afvikles“. Det betyder, at EF-Kommissionen med det samme skal søges om at godkende 12+2 ordningen for 1985, hvilket altså svarer til en uændret støtte („Notat om hjemmemarkedsordningen for 1985“, 9/11 1984, IM 202-84).

Udsættelsen imødekommer værfternes organisationer. Men organisationerne i Kontaktudvalget kan ikke uden videre forvente at få støtte i Industriministeriet – blandt andet med henvisning til den industripolitiske omlægning; og Industriministeriet kan ikke foruddiskontere støtte fra Finansministeriet. Samarbejdet er presset.

Kontaktudvalgets første møde i 1985 finder sted den 15. februar; men da vi i arkivet ikke har fundet en protokol fra mødet, kan vi ikke rekonstruere det i nogen detalje. Der må ellers have været en del at tale om. Af den foreslåede dagsorden fremgår, at Kontaktudvalget skal diskutere skibsværftsindustriens situation, hjemmemarkedsordningens fremtid (ud fra en disposition til ministerens redegørelse) samt *Lov om ændring af afskrivningsloven og ligningsloven*

(lov nr. 614 af 19/12 1984) (IKS 31/1 1985, IM 202-1-85). I Skibsværftsforeningens samtidige årsoversigt for 1984 hedder det:

I december måned 1984 vedtog Folketinget et af regeringen fremsat lovforslag om ændring af afskrivningslovens bestemmelser vedrørende skibe med henblik på en stramning af finansieringsmulighederne ved leasing. Værftsindustrien må selvsagt tage de politiske vilkår til efterretning, men det skal konstateres, at de hidtidige muligheder for finansiering ved leasing har haft væsentlig betydning for danske værfters ordretilgang i 1984 og dermed sikret en længere beskæftigelse i en meget vanskelig tid. Det må beklages, at det foretagne lovindgreb – rettet mod afskrivningsreglerne – i sin udformning gik langt videre end blot at sætte stop for skibsleasing, idet der samtidig blev indført begrænsning af mulighederne for fortsættelse af traditionelle danske rederiformer som f.eks. partrederier. Der er her tale om rederier, hvor den enkelte deltager har en fuld erhvervsmæssig risiko, og med de priser, der i dag gælder selv for mindre skibe, er en begrænsning af antallet af deltagere til ti uden mening. Denne begrænsning vil især ramme beskæftigelsen på de mindre værfter (IM 202-85).

I en særlig nytårshilsen har Skibsværftsforeningen allerede gjort folketingsgrupperne i Det konservative Folkeparti og Venstre opmærksom på, at man finder det vanskeligt at skabe en hensigtsmæssig kontakt mellem værftsindustrien og politikerne.

Især forekommer den svigtende kontakt under den nuværende regering overraskende, idet dette var et ukendt fænomen under tidligere regeringer. Socialdemokratiet er fortsat det parti, der uanset politisk ståsted er mest kontaktsøgende, når det gælder værfternes forhold. Det radikale Venstre har vist samme interesse (Skibsværftsforeningen til K og V, 8/1 1985, IM 202-85).

De konservative kvitterer ved gruppeformand Knud Østergaard, der beklager, „at vi har haft så dårlig kontakt, og jeg er klar over, at vi har vor store del af skylden“ (K til Værftsforeningen, 16/1 1985, IM 202-85). Det tætte, løsningsorienterede samarbejde i Kontaktudvalget har måske en begrænsning deri, at politikernes opmærksomhed om udvalgets dagsorden ikke er givet, når der er brug for det, og at det hele tiden er udsat for den fare, at andre dagsordener (det være sig et teknologisk udviklingsprogram eller en tilspidset diskussion om skattefradrag) trækker mere i politikerne. Derudover er Kontaktudvalgets spillerum først og fremmest lig med Industriministeriets handlemuligheder, men Skatteministeriet og andre aktører betyder også noget i en beslutningssituation.

Frem til det næste møde i Kontaktudvalget den 25. juni er der betydelig aktivitet på flere fronter. Et udvalg under Kontaktudvalget med mere økonomisk-teknisk orienterede medlemmer arbejder gennem maj måned med et udkast til industriministerens „redegørelse om hjemmemarkedsordningens fremtid“. Drøftelserne er ganske uformelle, og de resulterer i et udkast til „Redegørelse om hjemmemarkedsordningens fremtid“ udarbejdet af Kontaktudvalgets sekretariat og dateret den 20. juni 1985 (Mødeindkaldelse 22/4 1985, IM 202-1-85; Liste over udvalgets medlemmer 24/4 1985, IM 202-1-85 / 06975; Udkast til Redegørelse 20/6 1985, IM 202-1-85 / 24372). Udkastet er hovedmaterialet til det umiddelbart efterfølgende møde i Kontaktudvalget.

Samtidig ligger værftsbranchen ikke på den lade side. MAN B&W Diesel gør således industriministeren opmærksom på, at skibsbygning indeholder megen højteknologi – underforstået, at støtte til skibsbygning ikke står i modsætning til støtte til det teknologiske udviklingsprogram (Brev til Ib Stetter, IM 202-85 / 05811). Naturligt nok er især Skibsværftsforeningen i aktion. Dilling og Engell-Jensen har et møde med industriminister Stetter, som om mødet noterer: „Jeg fremførte reg. generelle øk. politik, som mere og mere bliver grundlaget for virksomhedernes eksistens. Jeg lovede Dilling svar på brevet og ville overveje henvendelse til E.F. om statsstøtte udover reglerne“ (Notat 18/4 1985, IM 202-85).

Værftsforeningens brev, afleveret på mødet, udtrykker i afdæmpede, men utvetydige vendinger Værftsforeningens synspunkter på den aktuelle situation. Foreningen tillægger Kontaktudvalgets indstillingspraksis stor betydning og henviser til indstillingen fra oktober 1984, der ikke lagde op til at forringe skibsbygningens finansieringssituation. Men på grund af betydelige driftssubsidier i andre lande og skibsfartens fortsatte krise

må vi derfor fraråde beskæringer af den medvirken, som de eksisterende finansieringsordninger indebærer fra statens side, ligesom vi må anbefale, at de foretagne indgreb over for partsrederier og kommanditselskaber, hvor den enkelte investor deltager med normal erhvervsmæssig risiko, ophæves (Brev af 18/4 1985, IM 202-1-85 / 16443).

Værftsforeningen vil altså have ophævet den omtalte lov fra december 1984. Ministerens svar et par dage senere er også klart. Foreningens synspunkter vil blive videregivet til Skatteministeriet, „... men (ministeriet) vil ikke kunne anbefale, at regeringen ophæver det foretagne indgreb“. En afgørelse om hjemmemarkedsordningen må afvente udspillet fra Kontaktudvalget

„ – som det jo i mange år har været praksis – “; men Stetter vil gerne understrege, „at det fortsat er regeringens politik, at danske værfter i løbet af en kortere årrække må gøres fuldt ud konkurrencedygtige, således at alene OECD’s almindelige finansieringsvilkår vil være nødvendige“. Stetter vil dog gerne i EF sætte fokus på andre landes mere fordelagtige støtteordninger (Brev af 26/4 1985, IM 202-85 / 07109).

Endnu tydeligere end hos Værftsforeningen fremgår situationens alvor af et foreløbigt, fortroligt arbejdsnotat, „Dansk værftssektors betydning for rederierhvervet“, dateret 25. april 1985 og – må vi antage – udarbejdet af Rederiforeningen, en af garantterne for Danmarks Skibskreditfond. Her hedder det således: „Imidlertid har det i de sidste år kun været kommercielt forsvarligt at placere ordrer ved danske værfter gennem en kombineret anvendelse af hjemmemarkedsordning, leasingarrangementer og *overfinansiering*“ (vor kursivering, *forf.*) (Arbejdsnotat, IM 202-1-85). Organisationerne har altså al mulig grund til at være ihærdige over for Industriministeriet, så meget mere som værfter og rederier oftest var ejermæssigt forbundet med hinanden. Det med overfinansiering spiller først en politisk rolle noget senere, jf. efterskriftet.

Den økonomiske krise for værfterne – store arbejdspladser og bærere af markante politiske traditioner – diskuteres naturligvis i medierne. Industriministeren udtaler sig således til *Morgenavisen Jyllands-Posten*, hvilket får Værftsforeningen til at reagere i et brev til ministeren. Foreningen fremhæver det særlige samarbejde „mellem ministeriet og foreningen nu i mere end tyve år“, at foreningen ikke ønsker „nogen form for selektive foranstaltninger inden for værftsområdet“, at foreningen har udtrykt anerkendelse af regeringens generelle økonomiske politik, selv om den kun delvis har formået at kompensere for værfternes ulige konkurrencesituation. Og så hedder det:

Ministeren omtaler endvidere skibskreditordningen som en bemærkelsesværdig fordel for værfterne. / For det første er ordningen i sin tid indført af Nationalbanken i samarbejde med hovedbankerne for at have indsigthed med rederiernes daværende låntagning i udlandet, og for at danske værfter kunne møde den udenlandske konkurrence på finansieringsområdet ... For det andet – hvis regeringens målsætning med hensyn til at få et internationalt konkurrencedygtigt renteniveau herhjemme (her mangler et par ord, *forf.*) – vil Nationalbankens rentestøtte i løbet af få år blive af minimal størrelse. / Vi skriver dette, fordi vi ikke finder det hensigtsmæssigt på indeværende tidspunkt at gå ind i en offentlig polemik med en regering, hvis grundholdning vi som bekendt er enig i. / Omvendt

finder vi at kunne forvente, at ministeren tager et rimeligt hensyn til foreningens holdning ved specifikke udtalelser til pressen. / Foreningen føler imidlertid en forpligtelse til at holde regeringen fuldt orienteret om værfternes problemer, bl.a. fordi lukning af danske værfter uvægerligt medfører sociale problemer, som igen skaber politiske problemer, som regeringen må have rimelig tid til at tage stilling til (Brev af 21/5 1985, IM 202-85 / 11712).

Tonen er ændret. Det er den også i Stetters svar af 14. juni 1985, hvis summariske ni linjer konkluderer, at Kontaktudvalget for tiden arbejder på en redegørelse om værftsindustriens situation (Brev, IM 202-85). Sekretariatets udkast til ministerens redigørelse diskuteres af Kontaktudvalget den 25. juni. Udkastet gennemgår blandt andet værftssektorens forværrede situation, overvejelserne om en EF-hjemmemarkedsordning og de samfundsøkonomiske konsekvenser af at aftrappe den danske ordning. Konkluderende foreslår udkastet, „at der træffes alternative beslutninger om aftrapningens forløb dels under visse forudsætninger og dels i tilfælde af, at disse forudsætninger skulle vise sig forkerte“. Man kunne umiddelbart tro, at hvis aftrapningsforudsætningerne ikke er til stede, skal der ikke aftrappes. Forkert. Udgangspunktet er formuleringen „aftrapningens forløb“, hvilket fremgår af tre skitserede forløb under forværrede, forudsete henholdsvis forbedrede vilkår. Under alle tre forløb skal hjemmemarkedsordningen i 1986 aftrappes fra 12+2 år til 11+2 år, og først derefter er der forskel på de tre forløb. Og forløbet under „forværrede“ vilkår er alene to henholdsvis tre år mere om at nå ned på det samme støtteniveau som under „forudsete“ henholdsvis „forbedrede“ vilkår („Redegørelse om Hjemmemarkedsordningens fremtid“, udkast af 20/6 1985, IM 202-1-85 / 24372). Udkastet afspejler på ingen måde synspunkter fremført af Kontaktudvalgets organisationsmedlemmer, men alene formandens og altså Industriministeriets synspunkter. Ministeriet har ikke givet efter for organisationernes ønsker.

I mødet den 25. juni 1985 deltager også vicedirektør Pontoppidan fra Rederiforeningen, som har ønsket at deltage, mens der er afbud fra Georg Poulsen, Metalarbejderforbundet. Organisationerne mener entydigt, at forudsætningerne for at afvikle hjemmemarkedsordningen er bristet (Dilling), at politikerne snart må forstå situationens alvor (Charles Hansen, CO-Metal), og at ministeriet ikke har koordineret og kommunikeret ordentligt med erhvervet med hensyn til samarbejde med Syd-Korea (Dilling). Formanden refererer industriens kritik af „danske tiltag, idet man (industrien, *forf.*) mente, at Danmark ikke selv burde udvikle teknologi,

men derimod købe det i udlandet“, og Åge Andersen (afdelingschef i Industriministeriet) afviser kritik af teknologiprogrammet som „uberettiget“. Engell-Jensen udtaler, at værfterne er glade for ministerens holdning til anpartsfinansiering (som altså nu må være mere positiv end tidligere), „men man måtte dog have en tidsramme for, hvornår man kunne forvente vedtagelse af en lovændring“. Hertil oplyser formanden, at skatteministeren vil komme med et forslag, der kan afhjælpe de utilsigtede konsekvenser ved leasingindgrebet: Deltagerantallet i et leasingarrangement vil formentlig blive forhøjet til mellem 50 og 100 – hvor det efter indgrebet i december 1984 var 10. Leasingfinansieringen skal altså gøres nemmere. Det gør stemningen bedre, og formanden konkluderer, „... at væsentlige forudsætninger for afvikling (af hjemmemarkedsordningen, *forf.*) var bristet, og at flere af mødedeltagerne mente, at afviklingen tidligst kunne påbegyndes i 1987“ (Protokol IKS 25/6 1985 (ref. 9/8 1985), IM 202-1-85 / 24645).

EFTERSOMMEREN 1985: ORGANISATIONERNE SØGER EKSTERN BISTAND

Først i begyndelsen af august sker der noget igen. Værfterne er blevet orienteret om EF-forhandlinger om støtte til værftsindustrien, hvilket får Dilling til at reagere, nu som administrerende direktør for Odense Staal-skibsværft:

Når jeg mener, at man fra dansk side helt anderledes effektivt burde have bekæmpet de øgede subsidier, skyldes det ikke mindst den indstilling til værftsindustrien, der har gjort sig gældende fra regeringens side de seneste par år, hvor man ikke på nogen måde har villet støtte værfternes bestræbelser på at fungere på basis af frie markeds kræfter, bortset fra enkelte særtilfælde. / Jeg finder udviklingen yderst alvorlig og er bekymret over, at grundlaget for dansk værftsindustri smuldrer, samt at dette ikke sker på grund af, at industrien mangler effektivitet og teknologi, men grundet en utilstrækkelig effektiv indsats for enten at sikre en elimination af de europæiske støtteordninger eller iværksættelse af kompenserende tiltag herhjemme, der kan resultere i danske og udenlandske rederes beordring af skibe (Brev af 6/8 1985, IM 202-85).

Dilling tillægger altså regeringen ansvaret for værfternes miserable økonomiske situation, og en relevant handling vil være tiltag direkte møntet på værfterne. Og de må givet være betydelige for at kunne udjævne de konkurrenceulemper, de danske værfter er ramt af. Sådan læser Stetter uden

tvivl brevet. Ministeren er klart uenig i Dillings analyse og mener ikke, „at en indførelse af massive subsidier efter udenlandsk forbillede ville være en farbar vej“ (Brev til Dilling 9/8 1985, IM 2-EF-202-85).

Samme dag er der dog tegn i ministeriet på en opblødning af den noget afvisende tone, som delvis kan bunde i en dårlig personkemi. Det hedder således i et notat, at værftsindustriens situation er „stærkt forværret siden årsskiftet“, at nye ordrer er nødvendige „meget snart“, at den internationale efterspørgsel vil fortsætte med at falde, at flere EF-lande netop har indført nye værftsstøtteordninger „på trods af kraftig dansk modstand“, og at dansk værftspolitik derfor må overvejes. Mere konkret peges på en lempelse af decemberindgrebet mod anpartsfinansiering ved at hæve antallet af investorer, så traditionelle partsrederier ikke længere omfattes af loven; og „(S)amtidig bør aftrapningen af hjemmemarkedsordningen udskydes“. Endelig bør yderligere initiativer på skatteområdet (afskrivninger) overvejes („Notat om værftsindustrien“, 9/8 1985, IM 202-85).

Hidtil har den politiske diskussion om værfternes situation overvejen- de været et anliggende for sektoren – Værftsforeningen, enkelte værfter, Metalarbejderforbundet/CO Industri, Rederiforeningen – og Industrimi- nisteriet. Typisk drøftet i Kontaktudvalget, men efter mødet den 25. juni med voksende tendens til dialog uden for Kontaktudvalget. Vilklårene for en opblødning af ministeriets holdning bliver nok ikke dårligere af et debatindlæg i *Berlingske Tidende* den 8. august af Ove Munch, direktør i Industrirådet. Indlægget er en klar formaning til Folketinget om „... snarest (at) se på skattereglerne igen“. Statslige driftssubsidier kan ikke komme på tale, men værfterne og deres underleverandørers beskæftigelse står på spil og dermed Danmarks position som skibsbygnings- og søfartsnation.

Derfor bør man lytte til værfterne, når de påpeger behovet for konkur- rencedygtige finansieringsordninger for skibskøberne. Der burde være råd til nytænkning, nu hvor rentefaldet drastisk har reduceret statens udgifter til skibskredit. / Alternativet er unødvendige værftsslukninger (*Berlingske Tidende*, 8/8 1985, her efter *IR-kommentar*, 22/8 1985).

Hidtil har Industrirådet som industriens store og bredt virkende erhvervsor- ganisation holdt lav profil. Kontaktudvalget kunne normalt diskutere og ofte også sætte ind over for sektorens kriser, og Industrirådet var almindeligvis fortaler for en generel erhvervs politik; men værftspolitikken var – med eller uden driftsstøtte – uden for diskussion selektiv i forhold til resten af industrien. Der er flere mulige tolkninger af debatindlægget og timingen af

dets fremkomst. Men vi må antage, at Industrirådet har følt sig nogenlunde sikker på, at industriministeren kunne imødekomme værfterne, uden at andre brancher hurtigt derefter bankede på døren.

På baggrund af ministeriets notat af 9. august kunne man tro, at et møde i Kontaktudvalget stod for døren. Men nej. I stedet henvender sektoren sig til regeringschefen. Et notat i Industriministeriet viser, at regeringen har besluttet at overveje, hvordan værfternes situation kan forbedres. Det kan blandt andet ske ved at regulere hjemmemarkedsordningen til 12+4 år, altså en forlængelse af den afdragsfri periode (men en nedsættelse af renten på disse skibskreditlån er ikke realistisk – viser en håndskrevet tilføjelse), og ved at nedsætte renten på værfternes forhåndslån. Begge forslag skal forhandles med Nationalbanken, som hermed får et tab. Notatet fraråder, at Skibskreditfonden fuldstændig opgiver kravet om reel sikkerhedsstillelse, „idet dette formentlig ville tilskynde til rent spekulative ordrer fra mindre solide rederier“; men kravene til den sikkerhed, der skal stilles ved siden af et pant i nybygningen, kan det overvejes at lempe. Dette er dog Skibskreditfondens afgørelse. Matchning af andre landes „afvigende lånevilkår“ kan nok komme på tale ved eksport til ulande; i så fald må den dog finansieres af DANIDA-midler, altså af bistandsmidlerne. Endelig arbejdes der med at forhøje skatteværdien af afskrivninger på skibe, og regeringen vil gennem en lovændring søge at hæve antallet af partshavere fra ti til mellem 75 og 100 („Notat om regeringsmøde med kredse med interesser i værftsindustrien“, 22/8 1985, IM 202-85).

Et møde mellem organisationerne og regeringen finder sted den 27. august 1985, og samme dag ridser et notat fra Industriministeriet situationen op. Det forventes, at værftsinteresserne vil fremsætte krav om forbedringer ud over Industriministeriets og Skatteministeriets aktuelle overvejelser, og at værftsinteresserne forventer at få tilkendegivet, om regeringen vil tage initiativer i den nærmeste fremtid. Notatet gennemgår en række af de mulige yderligere ønsker, hvoraf vi vil fremhæve følgende:

Et forslag om en udvidelse af den eksisterende garantiordning for mindre fragtskibe til også at omfatte større skibe bliver eventuelt fremsat måske med den begrundelse, at danske og udenlandske redere herved blev ligestillet. Forslaget vil kræve EF-Kommissionens godkendelse og vil formentlig støde på modstand. Selv om der formentlig tænkes opkrævet en garantipræmie, vil en sådan ordning kunne blive meget dyr („Notat om regeringens møde med værftsinteresser“, IM 202-1-85 / 24204).

Ikke den varmeste omtale af et forslag, som kan belaste Industriministeriets udgifter til erhvervsstøtte – og dermed gøre det vanskeligere for ministeriet at omprioritere mellem forskellige støtteordninger. I mødet deltager såvel statsministeren som økonomi-, industri- og skatteministrene. Skibsværftsforeningen fremlægger i alt syv forslag til forbedringer. Industriministeren tager stilling til de syv emner, skatteministeren til det ene. Denne vil ikke afvise, at afskrivningsgrundlaget kan forhøjes; men han ser store vanskeligheder ved generelt at forhøje antallet af ejere af skibsanparter. Industriministeren er noget mere afvisende, idet han konsekvent peger på de godkendelsesmæssige vanskeligheder, henholdsvis den udgiftsførgende effekt af at forbedre forskellige ordninger: hjemmemarkedsordningen, sikkerhedsstillelse, matchning, rente på forhåndslån og kurssikring (lån i fremmed valuta); ja selv spørgsmålet om en øget dansk indsats mod støtteordningerne i EF bliver ifølge industriministeren vanskelig, hvis Danmark selv kommer med ansøgninger om at øge den nationale støtte. Og „en udvidelse (af garantirammen) til også at omfatte større skibe ville være meget kostbar, kræve kompenserende besparelser i industriministeriet og i øvrigt også skulle godkendes i EF“. Men industriministeren vil da „gerne imødekomme eventuelle ønsker om at forstærke Kontaktudvalgets sekretariat“.

Regeringen siger ikke nej til noget, men sandelig heller ikke ja. Reelt er det statsministeren, der peger frem ved at konkludere, „... at de involverede ministre straks ville begynde at arbejde med forslagene, og at Kontaktudvalget ville være det samlende forum“. I løbet af et par uger kan problemkomplekset behandles på regeringsplan, forventer statsministeren („Referat af regeringens møde med værftsindustrien den 27/8 1985“, Statsministeriet). Uden at få et eneste konkret tilsagn får værftsinteresserne vel, hvad de kunne forvente at opnå: At få skibet i bevægelse med regeringschefens hjælp og dermed at få givet Kontaktudvalget et skub i den rigtige retning – som det ansvarlige organ for området. Finansminister Palle Simonsen deltager ikke i mødet – vi antager, at han fortsat er modstander af at øge støtten til værfterne. Hvis mødet signalerer et skifte til fordel for værfterne, kan dette kun tolkes på den måde, at regeringschefen fravælger Industriministeriets ressorbetonede fastholdelse af at ville beskære værftsstøtten for at medfinansiere Det Teknologiske Udviklingsprogram. Samtidig signalerer Schlüter et ønske om at opnå en bedre forståelse med regeringens og især de konservatives traditionelle støtter i værfts- og rederisektoren.

SORTE SEPTEMBER 1985: KONTAKTUDVALGETS SAMMENBRUD

Nu går det stærkt – men langt fra glat. Kontaktudvalget holder møder den 5. september, den 11. september og den 18. september, altså under et betydeligt tidspres og – som vi skal se – i et noget dårligt klima. Begge forhold bidrager uden tvivl til, at referaterne fra møderne først foreligger meget sent. Faktisk må Engell-Jensen rykke for referaterne fra de tre møder plus årets sidste møde afholdt den 25. oktober (Brev fra Skibsværftsindustrien 29/11 1985, IM 202-1-85).

Den 3. september indkalder Kontaktudvalgets sekretariat til møde den 5. september (IM 202-1-85 / 15631) og vedlægger et notat over „Forbedringer af skibsfinansiering“ (IM 202-1-85 / 24188). Notatet lægger op til, at nu må Kontaktudvalget rådgive regeringen, og det beskæftiger sig i realiteten med de forslag, som Værftsforeningen fremlagde for regeringen den 27. august. Notatet peger blandt andet på en ændring af hjemmemarkedsordningen til 12+4 år og på en væsentlig lempelse af indgrebet fra december 1984 mod anpartsfinansiering af skibe. En garantiordning for bygning af større skibe forudsætter en ny lovhjemmel, og i hvert enkelt tilfælde må der gennemføres en „konkret vurdering af rederiets kreditværdighed og ofte mod sikkerhed“. Hertil skal så betales en præmie.

Der er indiskutabelt tale om en åbning fra Industriministeriet, men så langt fra en imødekommelse af sektorens ønsker. Dette afspejler sig i protokollen over mødet, som nærmest forbereder en indstilling til regeringen. Formanden, departementschef Duborg, vil under overskriften finansieringsordninger alene se på en forbedring af hjemmemarkedsordningen, mens en forbedret eksportfinansiering er udelukket. Dilling mener, at hjemmemarkedsordningen bør forbedres ud over 14+4 år, og Georg Poulsen henviser til visse socialdemokratiske kredses synspunkt om 15+5 år – men ender dog med at foreslå enighed om 14+4 år. Sådan bliver det. Både ministeriet og Skibsværftsforeningen bevæger sig.

Man bliver også enige om en bestemt måde at definere forhåndslåne- renten på, og det kan Skibskreditfonden så tage stilling til. Samme fond har allerede lempet reglerne for at stille sikkerhed, og Industriministeriet har tilkendegivet en positiv holdning til alle vedtægtsændringer i den retning. Branchen ser dog gerne kravet om sikkerhed dækket af en statsgaranti med en vis selvrisiko for værftet, og en beløbsramme på 500 mio. kr. vil være tilstrækkelig (Engell-Jensen) eller i hvert fald klogt at begynde med (Georg Poulsen). Her giver ministeriet efter, idet Duborg

konkluderer enighed om en sådan ordning med en foreløbig beløbsramme på 500 mio. kr.

Alle mødets deltagere mener muligvis principielt, at indgrebet mod afskrivningsreglerne bør ophæves, men af lidt forskellige grunde er der bred enighed om, at dette ikke er realistisk. Ifølge Georg Poulsen vil Socialdemokratiet næppe kunne acceptere en fuldstændig ophævelse af den relevante paragraf i afskrivningsloven, § 17A. En lempelse i retning af at tillade 75 til 100 anpartshavere ses som det opnåelige. På den måde får de mindre værfter og rederier noget, hvor de større får garantiordningen for større skibe. Man er derimod uenige om de politiske muligheder vedrørende matchning, men dog enige om over for regeringen at pege på en øget brug af de eksisterende muligheder, inklusive DANIDA-midler. Diskussionen skal fortsætte på næste møde, hvor Skibsværftsforeningen vil fremlægge tal om hjemmemarkedsordningen og om en garantiordning. Samtidig skal sekretariatet forberede et nyt udkast til udtalelse (Protokol IKS 5/9 1985, udateret, IM 202-I-86). På flere måder synes mødet at have skabt den nødvendige bevægelse frem mod en enig indstilling til regeringen. Det viser sig hurtigt at være en fejlagtig vurdering.

Dagsordenen til mødet den 11. september udsendes den 9. september bilagt et udkast til indstilling, og på Georg Poulsens afbudsbrev dateret den 10. september kan vi se, at ministeriets indkaldelse er kommet frem (IM 202-I-85 / 24203). I arkivet har vi imidlertid ikke fundet et udkast til indstilling dateret den 9. september eller tidligere, men to udkast dateret den 10., henholdsvis den 11. september. De to udkast er disponeret ens, men det andet er langt mere kritisk i sin tone og stiller mere vidtgående krav end det første udkast (IM 202-I-85 / 24201 og 24202). Vi antager, at det første er sekretariatets udspil (det bærer også det rigtige brevhoved), mens det andet (uden brevhoved) afspejler organisationernes synspunkter. Antagelsen bygger på protokollen over mødet og ikke mindst på et brev af 20. september fra organisationerne til statsministeren og industriministeren (omtales nedenfor).

På mødet ser Åge Munk, direktør for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, gerne hjemmemarkedsordningen forbedret til 15+5 år; men det afviser Duborg blankt ved at henvise til sidste mødes enighed om 14+4 år (Munk havde meldt afbud til dette møde, og referatet herfra foreligger først langt senere). Man enes dog om igen at se på den danske hjemmemarkedsordning, hvis en eventuel fælles europæisk hjemmemarkedsordning bliver bedre. Garantiordningen drøftes relativt teknisk, og herudover når Kontakt-

udvalget alene at se på afskrivningsloven, hvor der råder betydelig uenighed. Engell-Jensen mener, med tilslutning fra Charles Hansen fra CO-Metal, at deltagelsesbegrænsningen bør ophæves fuldt ud, og Dilling og Munk mener, at den varslede skatterreform ikke må underløbe en forbedring. Herefter siger referatet:

Duborg mindede om, at det ifølge industriens egne udtalelser ikke vil være nok at genindføre „leasing“-muligheden. Det ville ikke være hensigtsmæssigt, at Kontaktudvalget fremkom med alternative eller subsidiære indstillinger. Hvis regeringen skulle tage et initiativ, måtte det ske på grundlag af en enig indstilling fra Kontaktudvalget, der måtte udtale, hvad der var tilstrækkeligt og nødvendigt. En sådan enighed synes ikke at foreligge (Protokol IKS 11/9 1985, udateret, IM 202-1-85).

Selv om nogle punkter er på vej til at blive afklaret, er sektoren og ministeriet tilsyneladende mest enige om at være uenige. Og især om anparts-spørgsmålet, hvor sektorens krav er blevet skærpet, og om matchning. Her taler udkastet af 11. september („sektorens udkast“) ikke længere om ordrer til ulande, men helt generelt om, „at der åbnes muligheder for en udvidet anvendelse af matchning til imødegåelse af bedre finansielle ordninger fra konkurrerende udenlandske værfter“ (Udkast til „Indstilling ...“, 11/9 1985, IM 202-1-85 / 24202). Sektoren vil have mere, og Industriministeriet (og Skatteministeriet, som også deltager i Kontaktudvalgets møder i september) vil ikke give mere.

Kontaktudvalget holder et møde igen den 18. september, men forinden er den sidste færge sejlet. Et notat af 13. september fra industriministeren til regeringens koordinationsudvalg redegør for, at man i Kontaktudvalget hverken har kunnet blive enige om hjemmemarkedsordningen (ministeriets 14+4 år over for organisationernes optimale 15+5 år) eller om skatteforholdene. Industriministeriet ser ikke „realistiske muligheder for at imødekomme alle de fremsatte ønsker“, der altså også inkluderer matchning, uden at det nævnes i notatet. Lukning af nogle nybygningsafdelinger må forudses. De „levedygtige“ danske værfter bør dog have en håndsrækning, og notatet opremser hjemmemarkedsordningen med 14+4 år, en garantiordning på 500 mio. kr., en fastsættelse af renten på forhåndslån samt et antal på 100 personer, der kan afskrive fuldt ud på skibsanparter, og en forhøjelse af afskrivningsgrundlaget til 70 pct. for anpartsejere i skibe med mere end 100 ejere „som en konsekvens af forårets ændring af selskabsskattesatsen“. Og for lige at minde om, hvad der også er på spil, siger notatet til slut: „De

afgivne indstillinger bygger på den ufravigelige forudsætning, at meromkostningerne ikke skal afholdes inden for industriministeriets totalramme“ („Notat til regeringens koordinationsudvalg om skibsværfternes situation“, 13/9 1985, IM 202-1-85).

Mødet i Kontaktudvalget den 18. september er fastsat, da ministerens notat til koordinationsudvalget bliver skrevet, så ministeriet ved godt, hvad mødet må handle om. Duborg orienterer organisationerne om drøftelserne i koordinationsudvalget og med regeringspartierne erhvervspolitiske ordførere. Det giver et resultat, der svarer til industriministerens indstilling – bortset fra at antallet af partshavere ikke hæves fra ti til 100. Når det element er taget ud af regeringens udspil, kan det skyldes en taktisk overvejelse: Hvorfor ikke binde Socialdemokratiet til forslagene ved at lade partiet foreslå netop denne lettelse; så meget mere som indgrebet i december 1984 også afspejlede en bred offentlig forargelse over det årlige skattecirkus om anpartsfradragene?

At Georg Poulsen på mødet mener, at Socialdemokratiet vil overveje at foreslå grænsen helt ophævet, synes at underbygge det taktiske greb. Dilling beklager, at regeringen ikke har ventet på Kontaktudvalgets indstilling, hvortil Duborg tilkendegiver, „at tiden til at afgive en indstilling var forpasset. Kontaktudvalget kunne ikke efterfølgende kommentere en truffen regeringsbeslutning“ (Protokol IKS 18/9 1985 (ref. 28/1 1986), IM 202-1-86). Industriministeriet har naturligvis vidst, at indstillingen til regeringens koordinationsudvalg satte Kontaktudvalget uden for døren. Kontaktudvalget må tage regeringens beslutning til efterretning. Er organisationerne dermed sat mat i forhold til den politiske proces? Ingenlunde.

Som før organisationernes møde med statsministeren den 27. august – hvor Kontaktudvalget blev „kommanderet“ i arbejde – kan organisationerne igen gå den direkte vej til regeringen. Spørgsmålet er, om de igen kan skabe medvind for deres ønsker?

De gør i hvert fald forsøget – med en skriftlig henvendelse til statsministeren og industriministeren den 20. september. I brevet henviser de netop til mødet den 27. august, hvad kun kan ses som en appel om en ny intervention fra regeringschefen. „(E)fter omstændighederne“ fremsender organisationerne „den indstilling fra Kontaktudvalget til regeringen“, de ikke kunne få behandlet på mødet i Kontaktudvalget to dage forinden (selv om indstillingen var afleveret på mødet den 11. september), fordi formanden havde tilkendegivet,

at han ikke kunne medvirke til indstillinger, som han fandt politisk uigen-nemførlige. / Heroverfor har industriens parter hævdet, at Kontaktudval-gets opgave er at pege på løsninger, som kunne fremme ordretilgangen til værfterne, uanset der måtte forudses visse politiske vanskeligheder ved deres gennemførelse, idet den politiske stillingtagen alene bør varetages af regeringen i dens videre forhandlinger med de politiske partier (Brev af 20/9, IM 202-85).

Organisationernes holdning kan tolkes på to måder: Som en principiel til-kendegivelse af, hvordan samarbejdet i et udvalg som Kontaktudvalget bør være; eller som en beskrivelse af, hvordan det typisk har været. Eller begge dele. Under alle omstændigheder tegner citatet en krise i samarbejdet. Som følge af tingenes u hensigtsmæssige udvikling har industriens repræsentanter talt med Socialdemokratiet om en ændring af indgrebet i december 1984 „og har herved konstateret en åbning med hensyn til en revision heraf“ (Brev af 20/9, IM 202-85).

To dage senere fremsender organisationerne to lovede notater om værfts-industriens samfundsøkonomiske betydning og beskatning af skibsinvesto-rer. I dette hedder det afsluttende, at

(D)e lovændringer, der er gennemført, henholdsvis bebudet, ikke blot fjerner de begrundelser, der var for at gennemføre lovindgrebet i decem-ber 1984, men de medfører i sig selv en skærpet beskatning af private investorer, således at disse selv ved en ophævelse af lovindgrebet vil være hårdere beskattet end tilsigtet med indgrebet (Notat om „Beskatning af skibsinvestorer“, 22/9 1985, IM 202-85).

D E N P O L I T I S K E L Ø S N I N G

Regeringen har også travlt. Statsministeren opfordrer regeringens med-lemmer til om muligt at fremrykke skibsordrer på grund af værfternes formentlig „meget konkurrencedygtige“ tilbud (Udkast til skrivelse, 20/9 1985, IM 202-85). Et notat gennemgår de statsfinansielle konsekvenser af organisationernes forbedringsforslag – inklusive afskrivning på skibsan-parter, hvor en ophævet ejerantalsgrænse vil medføre et provenutab på ca. 250 mio. kr. (21/9 1985, IM 202-85). Og allerede den 20. september har Industriministeriet været i Nationalbanken, som er en central bidragyder i regeringens planlagte forbedringer for værftsindustrien. Nationalbanken er ikke meget veltilpas ved de regeringsforslag, der involverer banken

(hjemmemarkedsordningen og forhåndslåne) – selv om kravet om en vis forbedring af hjemmemarkedsordningen aktuelt „kunne forekomme nødvendig“. Nationalbanken vil dog foreslå en 12+4 ordning. Konklusionen på mødet? At „*Duborg* ville meddele Regeringen Nationalbankens betænkeligheder, men mente, at Regeringen ville opretholde sin beslutning om at anmode Nationalbanken om at medvirke til de skitserede forbedringer“ (Referat, 23/9 1985, IM 202-85).

Og sådan går det. Den 27. september udsender Industriministeriet en pressemeddelelse om „Industriministerens værftspakke“, der er forhandlet med Det radikale Venstre og Socialdemokratiet. Samme dag præsenterer industriministeren pakken på en høring i Aalborg Værfts marketenderi. Pakken drejer sig om hjemmemarkedsordningen (14+4 år), forhåndslåneordningen, en garantiordning og om statsordrer – altså nærmest mindre end regeringens koordinationsudvalg nåede frem til mellem den 13. og den 18. september. Det mest interessante er imidlertid Stetters bemærkninger om indgrebet i december 1984 vedrørende afskrivning på skibsanparter:

Værftsindustriens repræsentanter i Kontaktudvalget har ønsket en øjeblikkelig suspension, hvad angår anpart i partsrederier. / Men hvad enten nu Skibsværftsforeningen kan lide det eller ej, så er det et område, som kun kan forhandles af Folketingets partier, de partier, som har sluttet denne aftale. / Og jeg er bekendt med og orienteret om, at der endnu ikke er opnået enighed om en ordning, som giver alle afskrivningsfradrag samme værdi nemlig ca. 50 pct. ... Det er det, der ligger i den skattereform, som skal gennemføres fra 1. januar 1987, og derfor kan det ikke nytte noget, at man tror, man kan indføre en ordning nu, som skal gælde i nogle få måneder. / ... Og jeg er blevet meget bebrejdet af Skibsværftsforeningen, at vi ikke i Industriministeriet er i stand til at forhandle disse ting. Men det er vi nu engang ikke, og vi må følge de demokratiske spilleregler, således at det er forligspartierne, der forhandler sig til rette, og kun hvis alle disse partier er enige, kan det overhovedet nytte noget at ændre på disse ting („Værftshøringen, 27/9 1985“, IM 202-85 / 22359).

Denne belæring om demokratiske og parlamentariske spilleregler er ikke det eneste eksempel på afstanden mellem ministeren og Værftsforeningen. Et industriministerielt notat af 9. oktober til ministeren (et talepapir eller et avisindlæg) afviser meget markant organisationernes forslag om gennem eksportfinansiering at yde kompensation, „der modsvarer det element af støtteforhøjelse, som er godkendt for de enkelte lande i EF“. Ifølge notatet vil dette føre til en skrue uden ende, idet den danske statskasse skal udligne forskelle i finansiering, hver eneste gang et dansk værft konkurrerer med et

udenlandsk værft. Afvisningen overskygger nærmest notatets andet budskab, at organisationerne på industriministerens område ellers har fået, hvad de har bedt om („Støtte til værftsindustrien“, 9/10 1985, IM 202-85).

Af de industriministerielle initiativer er det kun garantierne for lån til skibsfinansiering, der kræver en lovhjemmel (anmodningen til Nationalbanken er omtalt). Stetteres fremsættelsestale omtaler næsten klinisk „samtaler mellem regeringen og repræsentanter for erhvervet“, der har gjort det klart, at ingen „ønsker at indføre direkte statsstøtte til værftsindustrien på linje med subsidieringen i visse andre lande“, hvorfor der er en grænse for foranstaltningernes rækkevidde. Stetter gør opmærksom på, at den foreslåede garantiordning bygger på erhvervets anmodning, og garantirammen på 500 mio. kr. er også erhvervets forslag. Selve Kontaktudvalget omtales ikke med et eneste ord. Derimod omtales pakkens sidste del som en lempelse af virkningen af indgrebet i december 1984, og regeringens opfattelse er, at anpartsantallet for rederier kan hæves til 50 –

eller for den sags skyld for alle former for rederier uanset deltagerantal. Det afgørende er imidlertid, hvorledes afskrivningerne skal behandles efter 1. januar 1987, når skattereformen træder i kraft. Dette spørgsmål forhandles for tiden mellem regeringen og vore forligspartnere (FF, 1985/86: 441).

Ikke helt nyt, jf. marketenderimødet på Aalborg Værft, men alligevel noget af en drejning: Organisationerne har udsigt til at få en gevinst gennem de politiske forhandlinger, der har fundet sted forud for fremsættelsen af lovforslaget. Altså har organisationernes politiske aktion haft en effekt, som de ikke kunne få i Kontaktudvalget.

Lovens gang gennem Folketinget er ganske udramatisk, inden den vedtages uændret den 29. november af alle partier minus VS og FP. Skibsværftsforeningen og CO-Metal henvender sig til udvalget, og de har også foretræde. Den skriftlige henvendelse, dateret den 21. oktober, gennemgår status for de forslag, de to organisationer første gang førte frem over for statsministeren den 27. august. Tonen er nøgtern, og matchning er i fokus.

En pragmatisk administration af den „traditionelle“ matchningsordning kombineret med mulighed for finansiering i fremmed valuta ... (kunne) vise sig af afgørende betydning ... / Det bemærkes, at en matchning efter organisationernes vurdering ikke vil indebære et „ubegrænset“ forbrug af statslige midler.

Og til slut:

Det er organisationernes opfattelse, at en ad hoc-udvidet samfundsmæssig bistand til skibsfinansieringen i en begrænset periode kan begrundes ud fra samfundsøkonomiske hensyn, og industriministeriets redegørelse i så henseende udestår (*FT*, 1985/86, B: 79-86).

Folketingets Erhvervsudvalg indhenter et svar fra Industriministeriet. Notatet beregner ikke værftsindustriens samfundsøkonomiske effekter, men gennemgår alene organisationernes henvendelse til Erhvervsudvalget. Der gøres mest ud af matchning, som rejser mange spørgsmål om dokumentation og om en ukontrollerbar udgiftsvækst; men både det emne og spørgsmålet om kurssikring behandler Kontaktudvalget (*FT*, 1985/86, B: 87-90). Socialdemokratiet og SF foreslår yderligere initiativer til fordel for værfterne, uden at de finder flertal (*FT*, 1985/86, B: 75-76).

I Folketinget må industriministeren svare på kritik af, at regeringen er kommet for sent med sine forslag. Stetter omtaler forslag, der er kommet fra Kontaktudvalget, og som han har modtaget den 20. september (*FF*, 1985/86, 1. behandling: 678 og 688), hvilket ikke helt svarer til forløbet, ligesom det også kun var organisationernes forslag, Stetter og Schlüter modtog den 20. september. Parallelt med denne lovsag, der afsluttes med uændret vedtagelse den 29. november, fremsætter skatteministeren den 6. november forslag om at lempe afskrivningsloven for investering i skibe. *Lov om ændring af afskrivningsloven og ligningsloven (skibe)*, (lov nr. 526 af 11/12 1985), vedtages den 6. december, og samtidig indgås der en aftale om, hvordan skibsanparter skal behandles i skattereformen. Den vedtagne lov er mere fordelagtig end regeringens lovforslag ved blandt andet at fjerne grænsen for antallet af partshavere. Organisationerne fik altså betydelige indrømmelser, da de loftede sagen ud af den korporative institution.

KONTAKTUDVALGET VENDER TILBAGE. LOVEN FALDER PÅ PLADS

Kontaktudvalgets møde den 25. oktober 1985 er i form og indhold et forbrødringens møde. Begge parter – organisationerne og Industriministeriet – er enige om Kontaktudvalgets betydning, selv om alene Dilling udpeger det som det forum, „som sikrede, at erhvervene og Regeringen kunne opnå en fælles forståelse omkring værfternes problemer“. Angående hjemmemarkedsordningen giver ministeriet tilsagn om at se velvilligt på

at give kontrakter afsluttet i december 1985 adgang til den nye gunstigere finansiering (selv om den via EF først forventes at træde i kraft 1. januar 1986). Med hensyn til afskrivning på skibsanparter er Kontaktudvalget enig om at indstille til afklaring og etablering af en overgangsordning hurtigt muligt. Matchning – det nu mest ømme emne – sendes til hjørnespark, idet udvalget nedsætter en arbejdsgruppe, der skal se på mulighederne for at „lempe forskellige krav vedrørende skibsfinansiering“. Til spørgsmålet om kurssikring har Nationalbanken tilkendegivet at ville tage stilling fra sag til sag – hvis det blev aktuelt i fremtiden. Undervejs i det gode møde fremstår dog en uenighed i vurderingen af EF's værftsdirrektiver, som formanden finder det væsentligt at bevare, men som Dilling hellere vil undvære, „hvis alternativet fortsat var den nuværende situation, hvor man (dvs. EF, *fortf.*) i realiteten havde mistet kontrollen med subsidierne“ (Protokol IKS, 25/10 1985, ref. 22/11 1985, IM 202-1-85).

Den gode stemning i Kontaktudvalget hindrer dog ikke, at Skibsværftsforeningen den 29. oktober må kommentere en udtalelse fra Stetter til Radioavisen efter et samråd i Erhvervsudvalget. Foreningen kan ikke acceptere udtalelser, der får det til at se ud, som om den har ønsket direkte statsstøtte (driftssubsidier) på 800 mio. kr. „Ministerens sammenligning mellem skibsordrer og cementfabrikker er vildledende og ikke rimelig ... Vi må derfor tage afstand fra disse udtalelser og foretrækker at gøre det herved frem for en offentlig debat herom“ (Brev til industriministeren, 29/10 1985, IM 202-1-85 / 23774).

Lov om garantier for lån til skibsfinansiering fastsætter i § 3, at industriministeren nedsætter et udvalg, der skal bistå „ved behandlingen af spørgsmål vedrørende garantierne“, og i udvalget skal også sidde sagkyndige (*FT*, 1985/86, C: 59-60). Vi husker diskussionen i kapitel 6 om nedsættelse af Teknologirådet og kunne forledes til at tro, at der også her – i 1985 – er tale om uafhængige sagkyndige. Områdets høje grad af samarbejde mellem stat og organisationer fremtræder dog tydeligt i lovforslagets bemærkninger, der blandt andet taler om „sagkyndige fra de interesserede erhverv“ (*FT*, 1985/86, A: 960). Dette gælder ikke blot Kontaktudvalget, men også andre udvalg vedrørende skibsfinansiering (Coopers & Lybrand, 1996: 66-73). Det nye garantiudvalg nedsættes med fem organisationsrepræsentanter, to fra Industri- og Finansministerierne og to fra Nationalbanken og Skibskreditfonden, i alt ni medlemmer plus en formand, hvis stemme er afgørende (Forretningsorden for Industriministeriets Skibsgarantiudvalg, 30/9 1985, IM 202-85). Organisationerne er altså stærkt repræsenteret i udvalget, som

i øvrigt ifølge forretningsordenen ikke bare skal bistå ved behandlingen af sager, men „træffer afgørelse i spørgsmål vedrørende udstedelse af garantier“ (IM, 30/9 1985, IM 202-85).⁴

Direktoratet for Egnsudvikling skal efter bemærkningerne stå for administrationen af garantiordningen. Hertil bemærker Administrationsdepartementet, om ikke ordningen mere hensigtsmæssigt kan administreres af Skibskreditfonden, blandt andet af hensyn til regeringens moderniseringspolitik. Og Administrationsdepartementet ser gerne, „at det i lovtæksten direkte skal fremgå, at udvalget har afgørelseskompetence samt at udvalgets afgørelser vedrørende ansøgninger ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed“ (Brev af 2/10 1985, IM 202-85 / 21576). Af en notits fra et møde den 9. oktober mellem parterne fremgår det, at Industriministeriet alene har tilsyn med Skibskreditfonden som pengeinstitut, dvs. ikke tilsyn med Fondens administration, og at Industriministeriet vil have det planlagte udvalgs sekretariat „inden for murene“ (Notits af 14/10 1985, IM 202-85).

ORGANISATIONERNE SEJRER, MEN INDUSTRIMINISTERIET TABER IKKE

Offentlige udvalg er en væsentlig institution i dansk korporatisme (eksempelvis Christiansen & Nørgaard, 2003a), og Kontaktudvalget fremstår som noget nær et mønstereksempel. Drøftelser i udvalget afklarer skibsbygningens problemer, identificerer mulige løsninger, som den indstiller til regeringen og skaber forskellig form for offentlighed om. Og regeringen følger oftest Kontaktudvalgets indstillinger. Men kapitlet viser tydeligt, at i den rette – eller forkerte – kontekst fungerer heller ikke en sådan institution problemløst. Det politiske ønske om at give erhvervsstøtten en mere teknologisk profil og om at reducere den samlede erhvervsstøtte sætter støtten til skibsfinansiering under pres – lige på det tidspunkt, hvor den stærke og accelererende krise for den internationale skibsfart og for værfterne øger behovet for støtte. Dette fører til en sådan konflikt mellem organisationerne og Industriministeriet, at Kontaktudvalget reelt mister sin betydning. At det kommer så vidt, skyldes nok også dårlig kemi mellem flere af de centrale aktører.

Kontaktudvalget mister betydning, men organisationerne kan spille på flere heste. Ved at gå direkte til regeringen (og Socialdemokratiet) opnår organisationerne betydelige resultater såvel substantielt (værftspakken plus

lempelser for anpartsfinansiering) som institutionelt (deres stærke placering i Garantiudvalget samt Kontaktudvalgets genopståen). Industriministeriet trækker det korte strå i striden, fordi organisationerne bliver imødekommet. Og så alligevel. Har Industriministeriets primære strategi været at ændre erhvervsstøttens profil og herigennem fremstå som et mere fremtidsorienteret ministerium, er resultatet vel ikke så dårligt. Ministeriet forsvarer sit budget, så vidt det er muligt, og det er regeringen via koordinationsudvalget, der strikker værftspakken sammen. Og det er i hvert fald ikke Industriministeriet, der har ansvaret for ændringen af indgrebet i december 1984. Samtidig fastholder ministeriet administrationen af garantisagerne inden for murene. Industriministeren og departementschefen gør, hvad de kan for at holde stand mod organisationerne.

E F T E R S K R I F T

Ingen af aktørerne kan have troet, at værftspakken var tilstrækkelig i forhold til værftskrisen. Kontaktudvalget har i 1986 stor aktivitet med otte møder; Ib Stetter går af som industriminister og efterfølges den 12. marts 1986 af Niels Wilhjelms (tidligere formand for Industrirådet). Niels Wilhjelms overtager formandsposten i Kontaktudvalget, „der i stigende grad havde udviklet sig fra at være et teknisk til at være et mere politisk forum, hvorved departementschefen som embedsmand fik stadig større vanskeligheder med at håndtere formandshvervet“ (Industriministeriets notits af 16/8 1990, her efter Coopers & Lybrand, 1996: 72). Den 12. februar 1986 indstiller Kontaktudvalget en række lempelser på skibsfinansieringsrådet til regeringen, og efter drøftelser mellem denne, Nationalbanken og Skibskreditfonden fremlægger regeringen Værftspakke 2 af 3. april 1986 („Notat om skibsværftspolitiske foranstaltninger 1985/86“, 11/6 1986 („foreløbig udgave“), IM 202-86). Og sådan fortsætter det i en årrække, med nye idéer og kreativitet.

Efterspillet herpå kommer i midten af 1990'erne, hvor hele tre rapporter beskriver og analyserer udviklingen i og anvendelsen af de varierende støttemuligheder. Erhvervsministeriet, som Industriministeriet nu hedder, finder ikke grundlag for megen kritik (Erhvervsministeriet, 1996a; 1996b; 1996c), hvorimod rapporter fra Coopers & Lybrand (1996) og Rigsrevisionen (1998) finder betydeligt grundlag for at kritisere støtteordningernes administration og den politiske håndtering heraf. Loven om garantier for lån til skibsfinansiering har sin lille plads i denne sammenhæng.

På sit møde den 14. februar 1986 afviser Skibsgarantiudvalget to ansøgninger fra et stort københavnsk værft om garanti for forhåndslån, fordi dette falder uden for lovens område (IM 202-7-86). Det får Folketingets Erhvervsudvalg til at spørge industriministeren, om det ikke er rigtigt, at sådanne garantier kan gives inden for loven. I sit svar siger Wilhjem, at han ikke kan øve indflydelse på Garantiudvalgets administrative afgørelser; men han vil gerne i samråd i Erhvervsudvalget for at drøfte, „om det har været hensigten med loven at tilvejebringe en sådan fuldstændig ligestilling (mellem danske og udenlandske ordrer på skibsbygning, *forf.*) (Erhvervsudvalget, 1985/86, Alm. del, bilag 98, 13/3 1986). På Garantiudvalgets møde den 28. april orienterer formanden om en skrivelse fra industriministeren, hvori Erhvervsudvalget refereres for det synspunkt, at loven også omfatter garanti for forhåndslån. Dette tager udvalget til efterretning, selv om det er uenig i tolkningen (IM 202-7-86 / 10705). Her er både tale om, at et folketingsflertal udvider lovens gyldighedsområde og efterfølgende lægger et stærkt politisk pres på det administrative ansvarlige organ, Garantiudvalget.

På mødet i Kontaktudvalget den 25. oktober 1985 inkluderede departementschef Duborg kontrakter på skibsbygning indgået i december under lovens vilkår. På Garantiudvalgets møde den 28. april 1986 taler formanden for, at kun skibe, „hvis bygning ikke var påbegyndt ved lovens ikrafttræden (4/12 1985, *forf.*), skulle være omfattet“, men det opnår ikke støtte. I stedet enes udvalget om, „at der i *princippet kan ydes garanti for projekter, der endnu ikke ved tidspunktet for lovens ikraftsættelse er afleveret eller er endeligt finansieret*“ (IM 202-7-86 / 10705), hvilket må ses som en anden udvidelse af lovens gyldighedsområde. Udvalget lægger op til en væsentlig forhøjelse af garantirammen (nødvendigt på grund af garantien for forhåndslån) og når så frem til de konkrete sager. Her beslutter udvalget, „at der *under hensyn til sagens politiske karakter, efter omstændighederne*“ kunne bevilges en højere garanti end ellers. Herefter drøfter udvalget, „hvorvidt medlemmerne ville kunne ifalde ansvar for at tage politiske hensyn i forvaltningen af Statens midler, idet det kunne betragtes som risikabelt at yde garantien uden nogen reel sikkerhed, især i forbindelse med skib nr. 921“ (IM 202-7-86). Overvejselen får lov at stå som kapitlets slutbemærkning – i Skibsgarantiudvalgets korrigerede referat er den udeladt.

- 1 Staten kan støtte finansiering af skibsbyggeri på mange måder, både direkte og indirekte. Tilsammen udgør støtteordningerne et yderst komplekst system, og en fyldestgørende beskrivelse heraf bliver hurtigt meget teknisk. Det følgende er derfor en meget summarisk gennemgang af de ordninger, der var i spil i midten af 1980'erne. *Hjemmemarkedsordningen* vedrører finansiering af skibe til danske redere. Den handler om, hvor stor en del af et skibs værdi rederen kan lånefinansiere (eksempelvis 80 pct.), til hvilken rente (eksempelvis otte pct.), hvor længe lånet løber (eksempelvis 12 år), og om der er en afdragsfri periode (eksempelvis to år). De sidste to forhold omtales som en 12+2 ordning. *Garanti for lån til skibsfinansiering*, som casen handler om, indebærer, at staten kan stille en garanti for det lån, rederen må optage i Skibskreditfonden for at kunne få et skib bygget. Typisk skal rederen *stille en sikkerhed* for lånet, normalt i form af en procentdel af værdien af det skib, der skal bygges; men yderligere sikkerhed kan også kræves i form af et *sidepant*. Når der skal optages lån i et skib, kan værdien af skibet sættes for højt, således at rederen opnår en *overbelåning* og dermed en *overfinansiering*. Pointen herved er, at rederen i forhold til skibets reelle værdi skal skaffe et mindre beløb uden om Skibskreditfonden end ved en retvisende værdiansættelse. Er der tale om et *forhåndslån*, er den afgørende parameter rentesatsen. Et væsentligt element i skibsfinansieringen handler om skatte- og afskrivningsregler, dvs. om skattebesparelser til investorer, der typisk ikke er aktive i direkte rederivirksomhed eller skibsfart. *Leasing* er en måde, hvorpå der kan samles investorer til bygning af et skib, der derpå leases for en længere periode til en reder. Leasing sættes ofte i sammenhæng med *partsrederier* og *kommanditselskaber*, hvis investorer løber en erhvervsmæssig risiko for at opnå et skattefradrag. To forhold er særligt relevante her, nemlig antallet af *partshavere* og *skatteværdien af afskrivningsobjektet*. Partsrederier blev ofte brugt til at finansiere bygning af mindre skibe, men da den enkelte partshavers investering var lille, skulle antallet af partshavere være stort. Ti partshavere er få, mens 75-100 anses for et mere anvendeligt antal, når investeringen skal etableres. Afskrivningsværdien kan enten være skibets fulde værdi eller en del heraf, hvad heraf følger for skatteværdien og dermed investeringens attraktion for investor. Forskudsafskrivning indgår i billedet. *Driftssubsidier* til værfterne blev i midten af 1980'erne anvendt i en række lande, men ikke i Danmark. Ved eksport af skibe er det relevant at *sikre kursen* for at undgå negative effekter af eksempelvis fald i dollarkursen. Endelig *matchning*, der tilsigter at give danske værfter de samme finansieringsforhold som deres udenlandske konkurrenter. Det har i Danmark haft betydning ved leverancer til udviklingslande finansieret gennem DANIDA.
- 2 Hjemmemarkedsordningen blev indført i 1977 og i 1979 ændret fra 10+0 år til 14+4 år. I 1982 blev den af besparelshensyn ændret til 12+2 år. Industriministeriet vurderer, at en hjemmemarkedsordning (industripolitik) kombineret med leasing (skattepolitik) er meget fordelagtig. Stramninger vil have forskellig effekt på værfterne: En reduceret hjemmemarkedsordning plus leasing vil især være gunstig for de eksporterende værfter (blandt andet Aalborg Værft og B&W), hvorimod hjemmemarkedsordningen minus leasing vil være ugunstig for disse værfter („Notat om virkningerne af en ændring af hjemmemarkedsordningen“, 18/4 1984, IM 202-84).

- 3 I 1984 gennemførtes en reform af statens budget, hvorefter en langt større del end tidligere bliver undergivet budgetteringsrammer. Som hovedregel skulle merudgifter derfor afholdes inden for et ministeriums ramme, og mindreudgifter kunne – som hovedregel – anvendes til andre formål.
- 4 Det har ikke været muligt at finde forretningsordenen i *Ministerialtidende*.

HVEM FÅR HVAD OG HVORFOR: VÆKSTFONDEN 1998

I december 1991 vedtager Folketinget lov om Dansk Erhvervsudviklingsfond (senere VækstFonden) som led i forliget om finansloven for 1992. Bag loven står alle partierne bortset fra FP, og den træder i kraft medio oktober 1992 efter EU-Kommissionens godkendelse. Loven etablerer en fond med en statslig kapital på to mia. kr. til støtte for virksomheders udviklingsprojekter. Fonden kan medfinansiere teknologisk eller markedsrettet risikobetonede udviklingsprojekter i især små og mellemstore virksomheder – i form af tilskud, lån eller garantier. Giver projekterne kommercielle resultater, skal lån tilbagebetales og forrentes svarende til markedsrenten. Loven ændres i 1995, og her stemmer SF, Fremskridtspartiet og Enhedslisten imod (EM 95-314-97 / 24; *Folketingsårbog*, 1991-92: 105). Det er altså i 1998 et velkendt lovområde.

Selv om der er tale om at ændre en lov, der har været i kraft siden 1991, har hverken Dansk Industri eller andre organisationer kunnet opbygge sådanne styrkepositioner gennem lovens anvendelse, at Erhvervsministeriet måtte inddrage dem og give dem betydelig indflydelse ved ændringsloven i 1998. Eksempelvis spiller organisationerne ingen direkte rolle, når ministeren udpeger bestyrelsen for VækstFonden. Dette er imidlertid kun et af tre forhold, der gør beslutningen om VækstFonden i 1998 anderledes end mange tidligere erhvervspolitiske beslutninger.

Det andet forhold er, at balancen mellem partierne i Folketinget giver regeringen mulighed for at skabe et flertal til højre eller til venstre i Folketinget. Regeringen skal have 90 mandater bag sig. Principielt, for når lovgivningen alene vedrører danske forhold, kan vi i mange tilfælde gå ud fra, at de fire nordatlantiske mandater ikke tæller med. Nøgletallet er altså 88 mandater. SR-regeringen havde 70 mandater, SF og Enhedslisten 18 mandater, Venstre og de konservative 58 mandater, CD og KrF 12 mandater og DF og FP 17 mandater. Regeringen kunne således mønstre et meget spinkelt flertal til venstre og et noget større flertal til højre i salen.

Men her var CD og KrF ikke nok til at etablere flertallet på 88 mandater. Derimod kunne Venstre alene sammen med regeringen skabe flertallet til højre. Erhvervsministeren havde altså visse manøvre muligheder, men kunne også – ved at aktivere det spinkle flertal til venstre – risikere at skabe politisk blæst om VækstFonden og dermed måske også om andre dele af erhvervs politikken.

Det tredje ændrede forhold er, at fra omkring 1993/94 fremtræder Erhvervsministeriet med en noget ændret holdning til, hvordan eksterne parter skal inddrages i lovprocessen. De traditionelle samarbejdspartneres synspunkter står ikke så dominerende som tidligere, og de suppleres med andre organisationer og med virksomheder. Ministeriet efterspørger aktivt andre synspunkter, blandt andet for at kunne modvirke bestemte organisationers favntag. Denne nye måde at gribe erhvervs politikken an på kan kun ses som en bestræbelse i retning af et strategisk skifte – et forsøg på at ændre de normer, der hidtil har kendetegnet samspillet med organisationerne.

Hertil svarer en substantiel ændring af erhvervs politikken. Idéen om en „moderne“ erhvervs politik som ministeriets redskab til at få og fastholde ansvaret for regeringens samlede erhvervs politik (eksklusive primærerhvervene) slår blandt andet igennem i form af fokus på generelle retningslinjer og rammebetingelser for erhvervs livet. Gennem analyser af otte ressourceområder og opfølgningen herpå lægger Erhvervsministeriet et andet perspektiv for erhvervs politikken indhold – og for ministeriets koordination heraf. Den årlige erhvervsreddegørelse viser, hvordan der gennem 1990'erne sættes ord (ofte mange ord) på ministeriets overvejelser herom (jf. Sidenius, 1999). *DK21* udtrykker koncentreret den nye linje (Erhvervsministeriet, 2000).

Denne udvikling bliver ikke modtaget med lige stor begejstring af alle berørte interesser. Forståeligt nok, fordi en konsekvent gennemførelse af strategien kunne fjerne traditionelle støttepunkter for de organisationer, der gennem mange år har haft størst indflydelse på erhvervs politikken. Og en ændret politik med mere vægt på erhvervs livets generelle betingelser kunne efterhånden gøre sektorafgrænsede organisationer mindre oplagte som samarbejdspartnere. Potentielt sætter ministeriets nye strategi således både privilegier i og på spil.

Forslaget i 1998 om at ændre VækstFonden er et perfekt eksempel på den nye linje. Lovforslaget rummer både substantielle og institutionelle elementer og måtte derfor forventes at påkalde sig en del interesse – især fordi det ikke udspringer af en intens forudgående dialog med de tunge interesseorganisationer. Lovforslaget indeholder en række ændringer i for-

hold til gældende love. Her vælger vi at henvise til fire substantielle og tre institutionelle forhold (EM 95-314-8 / 99):

1. VækstFonden skal fremover alene medfinansiere små og mellemstore virksomheders omkostninger ved „perspektivrige og risikobetonede udviklingsprojekter“ (§ 1, 1).
2. VækstFonden skal endvidere kunne medfinansiere „udviklingselskaber og innovationsfonde, der har til hovedformål at investere i små og uafhængige virksomheder, der igangsætter udviklingsaktiviteter“ (§ 1, 2).
3. Medfinansiering til forskning, udvikling og markedsudvikling, der udnyttes kommercielt, skal tilbagebetales og forrentes med markedsrenten. Ved særligt risikobetonede projekter kan tilbagebetalingen ske i form af en royalty eller „anden overskudsafhængig betaling“ (§ 1, 5). VækstFonden skal med andre ord kunne tjene penge på andet end forrentningen af grundkapitalen.
4. Det skal tilstræbes, „at fondens egenkapital ikke bliver lavere end 1,75 mia. kr.“ (§ 1, 8).
5. Et medlem af bestyrelsen repræsenterer Erhvervsministeriet. I øvrigt udpeger erhvervsministeren Fondens bestyrelse (formand + seks øvrige medlemmer), der skal repræsentere bred erhvervsmæssig indsigt, inklusive i de særlige forhold, der knytter sig til små og mellemstore virksomheder. Tre medlemmer udpeges efter indstilling fra Erhvervsudviklingsrådet (§ 1, 6).
6. Erhvervsministeriets medlem af bestyrelsen kan begære en sag forelagt erhvervsministeren til afgørelse, såfremt den skønnes at være af principiel betydning („call in“-beføjelse). Bortset herfra kan bestyrelsens afgørelser „ikke indbringes for anden administrativ myndighed“ (§ 1, 7).
7. „Erhvervsministeren fastlægger årligt efter indstilling fra VækstFondens bestyrelse, hvor store beløb fonden kan disponere over til de enkelte aktivitetstyper i det følgende år“.

Ministerens kan også fastsætte „nærmere bestemmelser for fondens virksomhed“, herunder om dens „tilknytning til det øvrige erhvervsfremmesystem“ (§ 1, 11).

Casen handler teknisk set om at ændre tre love – lov om VækstFonden, lov om statsgaranti til udviklingsvirksomhed og ligningsloven. Især koblingen mellem de to første love er interessant i forhold til regeringens flertalsmuligheder. Loven om statsgaranti til udviklingsvirksomhed (lov nr. 365 af 18/5

1994) bliver vedtaget af S, SF, CD, RV og KrF mod K, V og FP. Disse tre partier samt DF stemmer også imod en ændring af loven i 1997 (lov nr. 386 af 10/6 1997). V og K stemmer således for loven om VækstFonden og mod loven om udviklingsselskaberne, mens SF og EL (i 1997) stemmer modsat. CD støtter begge love. Sammenkædningen af de to love kan derfor lægge op til problemer med at kunne samle 88 mandater – eller give regeringen gode muligheder for at forhandle en del af forslaget hjem.

Analysen af materialet i Erhvervsministeriets arkiv peger i retning af to tolkninger. Den ene er, at ministeriet fandt det meget vanskeligt at vinde Dansk Industri for de ønskede lovændringer – ikke bare de institutionelle, men også de substantielle – hvorfor der ikke var grund til at gå i nærmere dialog med organisationen. I stedet måtte man satse på at vinde Venstre eller de konservative for forslaget – eller skabe flertallet til venstre. Lovforslaget måtte derfor indeholde elementer, der kunne forhandles bort for at opnå et flertal. I den optik tillagde Erhvervsministeriet ikke de enkelte ændringsforslag lige stor vægt. Den anden tolkning er, at ministeriet gerne så alle dele af lovforslaget vedtaget, men at det ikke var muligt at skabe det ønskede komfortable flertal herfor. Regeringen valgte derfor at opgive flere af elementerne i lovforslaget, især de institutionelle, for herigennem at samle det nødvendige flertal for resten.

Den første tolkning forklarer blandt andet, hvorfor Dansk Industri ikke spiller nogen betydelig rolle, hverken i processen eller i forhold til den vedtagne lov. Den forklarer også, hvorfor det til sidst lykkes erhvervsministeren at samle et bredt flertal om lovforslaget. Den anden tolkning forklarer, hvorfor ministeriet holder fast ved alle elementer i sit forslag meget sent i processen i Folketinget, ligesom den forklarer, hvorfor ministeren ikke bruger det smalle flertal til venstre. Efter den første tolkning får partierne til højre indflydelse efter en forhandlingsplan lagt i Erhvervsministeriet, dvs. indflydelse på elementer, som ministeriet ikke selv sætter så højt. Efter den anden tolkning får de samme partier indflydelse ved at få fjernet noget, de er imod. Regeringens tab er lovens institutionelle elementer, som Venstre og de konservative betaler for ved at give regeringen et komfortabelt flertal for lovforslagets substantielle elementer. Det fælles ved de to tolkninger er, at Dansk Industri ikke har nogen direkte indflydelse på udfaldet, men i bedste fald (i den anden tolkning) en indirekte indflydelse manifesteret gennem V og K. Vi skal afslutningsvis vende tilbage til, hvilken af de to tolkninger der har mest for sig. Men vi begynder med optakten til loven.

EFTER DEN FØRSTE LOV

Folketingets Erhvervsudvalgs betænkning over lovforslaget i 1991 nævner, at ministeren vil gennemføre en evaluering efter tre år. Den sættes i værk i januar 1996, hvor der nedsættes en styregruppe for evalueringen, som konsulentfirmaet COWI kommer til at stå for. Evalueringsrapporten foreligger i december 1996, og den indeholder flere kritikpunkter, som styregruppen forholder sig til.

VækstFonden spiller ifølge rapporten ikke sammen med det øvrige erhvervsfremmesystem, hvorfor en lovændring kan overvejes. Årsagen til problemet er angiveligt modvilje i VækstFondens daglige ledelse mod at opfatte sig som en del af det øvrige offentlige erhvervsfremmesystem. Problemet kan løses ved at integrere Fondens sekretariat i Erhvervsfremme Styrelsen. Hertil kræves dog en lovændring, fordi den gældende lov etablerer Fonden med et selvstændigt sekretariat. Erhvervsministeriets medlem af styregruppen overvejer følgende i et ministerielt notat:

I betragtning af den store vægt, Venstre og Konservative ved fondens etablering lagde på, at fonden havde et selvstændigt sekretariat, og i betragtning af, at det ved lovændringen i 1995 ikke lykkedes at komme igennem med, at EM skulle have et medlem i bestyrelsen, kan det ikke anbefales, at der fremsættes lovforslag om at flytte fondens sekretariat til Erhvervsfremme Styrelsen (notat af 28/1 1997, EM 95-314-1; relateret til 95-314-1 / 258).

Man kan også tænke sig, at Fondens bestyrelse bliver lagt sammen med erhvervsfremmelovens Bevillingsudvalg; men her sætter de samme hensyn sig igennem i anbefalingen til ministeriet. Vi ser allerede her, at Folketingets skygge falder hen over administrationens politiske overvejelser.

Styregruppens kommentarer til evalueringsrapporten peger blandt andet på, at Fondens praksis gør det vanskeligt for mindre virksomheder at opnå medfinansiering i Fonden, at der har været en vækst i støtte til projekter, der også ville være blevet gennemført uden støtte, og at samspillet med det øvrige erhvervsfremmesystem ikke er „velfungerende“ (styregruppens kommentarer, februar 1997, EM 95-314-1). Efterfølgende bliver VækstFonden bedt om at tage stilling til evalueringen, og erhvervsminister Jan Trøjborg orienterer Folketingets Erhvervsudvalg – både gennem samråd og gennem besvarelse af spørgsmål under udvalgets almindelige del. Fra ministerens ret omfattende orientering af Erhvervsudvalget bemærkes markeringen af, at ved prioritering af projekter „må der lægges vægt på, at det fremgår

af loven, at fonden især kan yde medfinansiering til små og mellemstore virksomheder“ (samrådsnotat af 3/4 1997, EM 95-314-I / 287).

I eftersommeren 1997 overvejer Erhvervsministeriet fortsat, hvordan det kan følge op på evalueringen. Fondens forhold til det øvrige erhvervsfremmesystem trækkes atter frem, ligesom ministeriets konsulent repeterer overvejelserne fra 1991 og igen fra 1995 om at placere en repræsentant for ministeriet i Fondens bestyrelse. I 1991 endte det med en observatørpost, i 1995 med et forslag om et fuldgyldigt bestyrelsesmedlem med en „call in“-beføjelse, dvs. at ministeriets repræsentant kunne forelægge særlige sager for ministeren. Men da Venstre og de konservative var imod, trak erhvervsministeren forslaget. Konsulenten er ikke i tvivl om, at V og K vil kræve at være med i et flertal, hvis sådanne forhold i loven skal ændres (notat af 19/8 1997, EM 95-314-I / 328). Erhvervsministeriet er tilsyneladende oppe imod både VækstFonden og mod Venstre og de konservative.

I det følgende godt hele år gør Erhvervsministeriet sig omfattende overvejelser om og vurderinger af, om VækstFonden skal fokusere særligt på virksomheder inden for biotek. Spørgsmålet kommer ikke mindst op på grund af henvendelser fra brancheorganisationer, virksomheder og enkeltpersoner på området. I vores sammenhæng er det også vigtigt at konstatere, at Erhvervsministeriet ikke handler i et tomrum i centraladministrationen. I foråret 1998 udarbejder Finansministeriet et oplæg om formuleringen af en „politik vedrørende offentlige fonde“, hvilket også behandler VækstFonden. Ansvarlig for oplægget er Udgiftsanalyseenheden, og vinklen kan derfor ikke undre: VækstFondens samspil med erhvervspolitikken gør det relevant at undersøge „mulighederne for i højere grad at overflytte aktiviteter finansieret under Erhvervsministeriet ... til finansiering i fondene“ (FM, 31/3 1998, EM 95-314-I). Når regnedrengene i Finansministeriet „blander sig“ i sektorministeriernes overvejelser, opfattes det sjældent positivt. I dette tilfælde vil flytning af aktiviteter fra Erhvervsministeriet medføre en besparelse på ministeriets budget – og en reduktion af budgettet for den samlede erhvervs politik, hvis ikke Fondens økonomiske handlemuligheder samtidig udvides. Finansministeriet er potentielt en modstander, når det gælder erhvervs politikken samlede ressourcer.

Frem til forsommeren 1998 står embedsmændene i ressortministeriet centralt i overvejelserne om at ændre VækstFonden. Men de synes at stå noget ene med ønsket om en ændring.

FREM MOD ET LOVFORSLAG

De omtalte henvendelser fra biotek-virksomheder og markante personer inden for denne branche har politisk effekt. Med adresse til yderligere overvejelser om, at VækstFondens aktivitet kan ske i et tættere samarbejde med udviklingsselskaberne, udarbejder Erhvervsministeriets konsulent på området et notat, „Omlægning af VækstFondens aktiviteter“. Notatet findes i tre udgaver med små, men ikke uinteressante nuancer. Notaterne omtaler tre nye aktiviteter i VækstFonden, nemlig en pulje til langsigtede investeringer, dækning af den gældende garantiramme til udviklingsselskaber samt udvidelse af garantirammen eller kapitaltilførsel til udviklingsselskaber. De to første notater, der indgår i den interne diskussion i ministeriet, sætter reelt lighedstegn mellem langsigtede investeringer og bioteknologi (28/5 1998, EM 95-314-7; 3/6 1998, EM 95-314-7 / 27), mens bioteknologi ikke nævnes helt så håndfast i notatet til regeringspartiernes ordførere (19/6 1998, EM 95-314-7 / 21). Den anden variation er, at den første udgave af notatet har en klar institutionelt orienteret passus: „Finansministeriet har rettet fokus på den opbyggede egenkapital (i VækstFonden, *forf.*) som et muligt finansieringsbidrag til FL99“. Passussen er udeladt i senere udgaver af papiret.

Hovedindtrykket af Erhvervsministeriets overvejelser om at ændre loven er, at initiativet er solidt placeret i ministeriet, at Folketingets Erhvervsudvalg på sidelinjen masseres med information, at biotek-lobbyen spiller en vis fremskyndende rolle, at en finansministeriel besparelse på den samlede erhvervs politik ikke fremstår som en attraktiv erhvervs politik, og at de tidligere prominente deltagere i den forberedende del af lovprocessen – de store erhvervsorganisationer – endnu ikke er med. Den rollefordeling manifesterer sig i et „I. Udkast til procesplan vedr. ændring af loven om VækstFonden og lov om udviklingsselskaber“, dateret den 4. juni 1998 (EM 95-314-7). Fra uge 26, hvor Økonomi- og Skatteministerierne skal tages i ed, til uge 40, hvor lovforslaget bør være færdigt, defineres forskellige opgaver og ansvars personer. Ifølge udkastet ønsker Erhvervsministeriet igen (som i 1995) at udvide bestyrelsen med to medlemmer, heraf et fra ministeriet med „call in“-beføjelse. Dette tema indgår dog ikke i det ovenfor omtalte notat til ordførerne. Udkastet fastlægger, at „(d)ialog med interesserede parter vedr. udviklingsselskaber og også vedr. biotek“ skal foregå i uge 32/33. Ministeriet regner således med først at bringe erhvervs-

organisationerne ind på dette sene tidspunkt – dog førend det første udkast til lovforslag skal foreligge (uge 34/35).

Regeringspartiernes ordførere får altså medio juni ministeriets notat om lovændringen, og den 24. juni holdes et møde om sagen. Af kommentarer fra ministeriets konsulent til dagsordenen er det tydeligt, at sagen ikke nødvendigvis kan gennemføres uden problemer. På baggrund af tidligere stemmeafgivning hedder det:

Det kan på denne baggrund ikke anses for uproblematisk at få tilslutning til de foreslåede ændringer. Det vurderes, at tilslutning til ændringerne skal søges hos SF og EL. / DI har hidtil været modstandere af udviklings-selskabsordningen, men en række enkeltvirksomheder har været positive (notat, 23/6 1998, EM 95-314-7 / 24).

Fra begyndelsen af august tager ministeriet fat på nogle af de problemer, der knytter sig til gennemførelse af de foreslåede lovændringer.

DIALOG MED ORGANISATIONER

Erhvervsministeriet taler kun med få erhvervsorganisationer, med sikkerhed dog med Dansk Industri og Håndværksrådet samt formentlig også med Ingeniørforeningen i Danmark. Håndværksrådet får den 7. august fortroligt tilsendt et notat om de planlagte lovændringer og svarer den 12. august. Rådet kan støtte, at Erhvervsministeriet bliver medlem af VækstFondens bestyrelse og får en „call in“-beføjelse, og at Fonden kan støtte langsigtede udviklingsprojekter mod at få en andel af den fremtidige gevinst. Rådet er derimod kritisk over for at flytte støtten til udviklingsselskaber til Fonden, fordi det vil være en besparelse på Erhvervsministeriets område, ligesom det er kritisk over for risikoen for interessesammenblanding, når VækstFonden både kan give garantier til udviklingsselskaberne og samtidig støtte projekter i virksomheder, som udviklingsselskaberne investerer i (notat, 12/8 1998, EM 95-314-8 / 7). Dialogen med Håndværksrådet slutter tilsyneladende her.

Ministeriet har på samme tidspunkt et møde med Dansk Industri, som refereres for at kunne se gode argumenter for, at VækstFonden kunne få andel i indtjeningen fra succesfulde projekter, og organisationen har heller ikke indvendinger mod at flytte administrationen af udviklingsselskaberne til VækstFonden. Dansk Industri giver endvidere udtryk for, at den overvejede udvidelse med „langfristede lån“ må kunne dække behovet inden for blandt andet biomedico, og at organisationen nok vil se på konsekvenserne

heraf for Fondens egenkapital. Den store industriorganisation er modstander af at give ministeriet en plads i bestyrelsen med „call in“-beføjelse (notat, 12/8 1998, EM 95-314-8 / 6).

Kontakten til Dansk Industri genoptages i oktober. Organisationen omtaler i sin henvendelse dannelsen af VækstFonden som „vel et af de flotteste fælles projekter, som Dansk Industri og Erhvervsministeriet begge kan være stolte af“, men ministeriets ændringsovervejelser giver anledning til et par foreløbige kommentarer, blandt andet følgende:

Vi finder, at det er en god idé at styrke fondens bestyrelse og administration, og for DI er det væsentligt, at fonden fortsat forbliver uafhængig. Fondens udlånsvirksomhed må være „markedsdreven“, og fonden skal kunne reagere hurtigt på nye gode projekter også inden for IT og bioteknologi længe, inden de dukker op på den politiske overflade (brev, 1/10 1998, EM 95-314-8 / 85).

Dansk Industri er nu mere betænkelig ved planerne om at „sammenlægge“ VækstFonden med udviklingselskaberne, fordi det vil trække ressourcer væk fra den egentlige udlånsvirksomhed. Og så vil organisationen gerne drøfte forslaget med ministeren og ministeriet.

Allerede den 9. oktober foreligger der et udkast til ministerens svarbrev, som dog først sendes den 29. oktober. I brevet fastholder ministeren de hidtidige planer om at ændre loven, blandt andet muligheden for, at det politiske system kan træffe beslutning om de „overordnede prioriteringer“, og der inviteres ikke umiddelbart til et møde (29/10 1998, EM 95-314-8 / 88). I praksis er brevet dog ikke så afvisende, som dets ordlyd angiver. Eller også har ministeriet bare ikke helt styr på timingen. Den 27. oktober bringes („Haster“) et udkast til lovforslaget til Dansk Industri med henblik på et møde den 29. oktober hos organisationen (EM 95-314-8 / 95). Af resuméet fra mødet fremgår, at organisationen fortsat er imod en bestyrelse med repræsentation af ministeriet, fordi det indebærer en risiko for, at ministeren skal blive involveret i enkeltsager. Det spørgsmål vil Erhvervsministeriet bearbejde sammen med Justitsministeriet. Dansk Industri ønsker endvidere, at Fonden fortsat skal støtte store virksomheder, og så skal Fonden ikke belastes med udgifterne til udviklingselskabsordningen, hvis denne overføres til Fonden. Organisationen kan støtte Fondens mulighed for at få del i indtjeningen fra succesrige projekter („royalty“), men stiller spørgsmål ved behovet for innovationsfonde. Dansk Industris modstand mod ministeriets overvejelser gælder således både institutionelle og substantielle

elementer. Her er ikke megen hjælp at hente, hvis der skal dannes et bredt flertal i Folketinget.

Endelig udtrykker Ingeniørforeningen den 4. september bekymring for, om VækstFondens egenkapital kan fastholdes, når aktivitetsområderne udvides. En udvidelse af kapitalen kunne være en adækvat modforanstaltning. Erhvervsministeren svarer høfligt imødekommende den 15. september, men henviser til lovinitiativernes langsigtede perspektiver (EM 95-314-8 / 30-33). Organisationen har tilsyneladende ikke fået tilsendt lovmaterialet, men er på anden vis orienteret om det. Henvendelsen har ikke gennemslag.

Enkelte erhvervsorganisationer har således kontakt med ministeriet under det lovforberedende arbejde, og kontakten til Dansk Industri står stærkest. Men organisationen inddrages ikke med samme vægt som tidligere, og intet tyder på, at ministeriet er til sinds at imødekomme organisationen særligt langt.

UDVIKLINGSAKTØRERNE

Den sparsomme inddragelse af erhvervsorganisationerne sættes i relief af den ret omfattende kontakt, ministeriet har med udviklings- og innovationselskaber og virksomheder. Det drejer sig om M&E Biotech, NOVI, Bankforeningens Investeringsforening, Dansk Udviklings Finansiering, Saxotech og Kommunernes Pensionsforsikring, der inviteres til et møde den 28. august 1998 om VækstFondens aktivitetsområder (invitationsliste, 21/8 1998, EM 95-314-8 / 8). Af resuméet fra mødet fremgår, at drøftelsen har drejet sig om lån til „længerevarende“ udviklingsprojekter og om støtte til udviklingselskaber (28/8 1998, EM 95-314-8 / 15, jf. også 95-314-8 / 9), altså emner med et overvejende substantielt indhold. Mødet må have været konstruktivt, men ikke tilstrækkeligt; i hvert fald indkaldes der den 2. september til et nyt møde den 11. september med henblik på at drøfte forskellige modeller for VækstFondens støtte til udviklingsaktiviteter (EM 95-314-8 / 16, 20, 21, 25).

Der er næppe tvivl om, at dialogen med udviklingsaktørerne er med til at afklare, hvordan Erhvervsministeriet skal udforme lovforslaget. Gennem kontakten mobiliserer ministeriet også aktører, der er positive over for de ændringer af loven, der vedrører VækstFondens „markedsrettede“ aktivitet. Dette gør det ikke i sig selv lettere at gennemføre de ændringer af VækstFonden, som Dansk Industri er imod, og som Venstre og de konservative også kan forventes at være imod. Men de mobiliserede aktører kan måske være med til at stemme partier eller organisationer mildere over for ministeriets planer.

VækstFondens ledelse har også synspunkter på Erhvervsministeriets lovovervejelser. Direktøren ønsker i et brev af 2. september 1998 til afdelingschefen i ministeriet at kunne byde på håndteringen af danske og EU-erhvervsfremmeordninger og at ophæve bofællesskabet med Erhvervsfremme Styrelsen (EM 95-314-8 / 23). I sit brev til erhvervsministeren finder VækstFondens bestyrelse det heller ikke hensigtsmæssigt at flytte til Erhvervsfremme Styrelsens nye domicil; men det er ikke det væsentligste i henvendelsen. Bestyrelsen ser positivt på de planlagte nye muligheder for låneaktivitet, som dog vil hæve kravet til Fondens kapitalgrundlag, hvis udlånsniveauet på den eksisterende aktivitet skal fastholdes. Bestyrelsen ser det videre som en afgørende ledelsesopgave at prioritere de samlede finansielle og øvrige ressourcer ud fra, hvad der bedst styrker erhvervslivets udviklingspotentiale, og vurderinger skal ske så forretningsmæssigt som muligt. „Vi ser derfor med bekymring på initiativer, som ikke mindst kan få de små og mellemstore virksomheder til at opfatte bestyrelsen som et bevillingsudvalg, der træffer beslutninger ud fra aktuelle politiske retningslinjer, frem for den samlede forretningsmæssige vurdering“ (7/9 1998, EM 95-314-8 / 26-29).

Tydligere kan det næsten ikke siges: VækstFondens bestyrelse er ikke begejstret for flere af ministeriets overvejelser. Men oveni nævner bestyrelsen en række muligheder, som Erhvervsministeriet allerede har for at have indsigt i og påvirke bestyrelsens arbejde – muligheder, som ministeriet „praktisk taget ikke (har) benyttet sig af“. Bestyrelsen forstår derfor ikke, at det skulle være nødvendigt med mere styring og kontrol af Fondens virksomhed, herunder med bestyrelsens arbejde (7/9 1998, EM 95-314-8 / 26-29).

Erhvervsministerens svar til VækstFondens bestyrelse er mindst lige så tydeligt. VækstFonden skal ses som en „integreret del af det samlede offentlige erhvervsfremmesystem“, hvorfor placering sammen med Erhvervsfremme Styrelsen er vigtig. Ministeriets repræsentant i bestyrelsen med „call in“-beføjelse vil ministeren også fastholde; men den skal alene bruges i principielle spørgsmål, hvor en politisk stillingtagen er rimelig, og ikke til at vurdere konkrete projekter. Ligeledes fastholder ministeren kompetencen til at foretage overordnede politiske prioriteringer, fordi Fonden med lovforslaget får flere aktivitetsområder. Ansvar for en overordnet prioritering mellem forskellige erhvervsfremmeinitiativer er således Folketingets og regeringens. Og „VækstFonden vil også være bedst tjent med at overlade beslutningerne om de overordnede prioriteringer til det politiske system.

Det vil give fonden mere arbejdsro“ (15/9 1998, EM 95-314-8 / 26-29). Således bliver VækstFondens ledelse sat på plads.

DE POLITISKE PARTIER

Erhvervsministeriet nøjes ikke med at drøfte sagen med berørte interesser uden for det politiske system. Ministeriet ser også fremad mod selve lovbehandlingen for at øge chancerne for succes. Regeringspartierne ordførere orienteres om sagens stade („Skitse til model for ændring af loven om VækstFonden og loven om udviklingselskaberne“, 18/9 1998, EM 95-314-8 / 38-39). På sidstnævnte dokument – en covernote til ministeren – har denne anført „Generelt OK. Spændende notat, som med rettelser kan bruges over for ordførerne (regeringspartierne, *forf.*) og SF“. Ministerens bemærkninger til skitsen viser i øvrigt, at VækstFonden ikke behøver at blive sekretariatsbetjent af Erhvervsfremme Styrelsen, forudsat at ministeren har en bemyndigelse og ministeriets repræsentant i bestyrelsen har en „call in“-beføjelse (en forløber for „noget for noget“?). Hvilke bemyndigelser drejer det sig om? Tilsyneladende en overordnet mulighed for at „fastsætte nærmere bestemmelser vedr. de generelle retningslinjer for fondens medfinansiering, herunder prioriteringen af indsatsen mellem de forskellige aktivitetsområder“ (EM 95-314-8 / 38-40), hvor sidstnævnte forstås som en prioritering mellem de planlagte nye områder og Fondens gamle aktivitetsområder under ét (støtte til markedsudvikling, til forskning og udvikling samt garanti for større udvidelser af produktionen).

Herefter står det fast, at regeringspartierne ordførere (formentlig) den 28. september får tilsendt et notat om VækstFondens opgaver med henblik på et ordførermøde den 30. september (EM 95-314-8 / 44, 47, 48). Notatet sendes samtidig til ordførerne for SF og Enhedslisten – til SF's Christine Antorini med henblik på et møde, til EL's Frank Aaen „i forlængelse af mødet med erhvervsministeren“ (EM 95-314-8 / 45, 47). Vi ved ikke, hvad der sker på ordførermødet den 30. september; men vi antager, at ordførerne blandt andet er orienteret om, at „(f)orslaget er ved at falde på plads og har været drøftet med Enhedslisten og SF, som umiddelbart er positive“ („Bidrag til kommenteret dagsorden“, 29/9 1998, EM 95-314-8 / 55). Noget tyder på, at erhvervsminister Pia Gjellerup er ved at få det lille flertal til venstre på plads, men ønsket om et bredere flertal kan ikke hermed siges at være opgivet. Åbningen til SF og Enhedslisten afspejler snarere, at Erhvervsministeriet er usikkert på, hvor langt de to borgerlige

partier kan vindes for de ønskede ændringer af loven, specielt „call in“-bestemmelsen. Dette fremgår også af et senere bidrag til et ordførermøde, hvor det i relation til „call in“-bestemmelsen hedder, at „(d)et forventes, at DI og Venstre og Konservative vil være imod en ‘call in‘“, hvorefter alle argumenterne for bestemmelsen gennemgås (28/10 1998, EM 95-314-8 / 104).

I øvrigt mener Enhedslisten, at lovforslaget kan forbedres, hvilket er en omskrivning af partiets pris for at lægge stemmer til. Konkret foreslår partiet, at VækstFondens inddragelse af etiske og miljømæssige hensyn skal fremgå af selve lovteksten, at bemærkningerne skal fastslå, at „VækstFonden ikke kan støtte initiativer, som er i strid med intentionerne i love o.lign., som Folketinget har vedtaget“, og at der skal nævnes eksempler som våbenproduktion (næppe støtteværdigt), sundhed og miljø (uden tvivl støtteværdigt) (notat om „Enhedslistens forslag til forbedring af lovforslaget om VækstFonden“, 6/11 1998, EM 95-314-8 / 111).

Erhvervsministeriet har tilsyneladende ikke været i dialog med Venstre og de konservative. Ministeriets antagelse om, at de to partier er imod (måske store) dele af lovforslaget, er uden tvivl rigtig, og derfor undrer den ministerielle tilbageholdenhed. Ministeriet kan have kalkuleret med, at V og K ikke fuldstændigt kan gå imod en lovændring, som sigter på at øge erhvervslivets innovation og udvikling, og som eventuelt kan vedtages med venstrefløjens stemmer. De to partier stod jo frem til 1998 bag VækstFonden. Men Erhvervsministeriet har tilsyneladende opgivet at nå til en forståelse med Dansk Industri, hvilket potentielt kunne være en løffestang i bestræbelsen på at etablere det brede flertal i Folketinget.

ANDRE MINISTERIER

Erhvervsministeriet har kontakt med fire ministerier undervejs i arbejdet med at udforme et lovforslag – Skatteministeriet, Økonomiministeriet, Justitsministeriet og Finansministeriet – og sidstnævnte udgør den største hindring for en rolig lovforberedelse. Der har tilsyneladende før sommerferien været drøftelser mellem de to ministerier om en udvidelse af VækstFondens aktiviteter (FM, 1/9 1998, EM 95-314-8 / 17), så Erhvervsministeriet ved, hvor skoen trykker. I „Resultatkontrakt for projektgruppe på kapitalmarkedsområdet“ gennemgås interessenter i forhold til en ændring af VækstFonden, og om Finansministeriet hedder det:

Finansministeriet er især interesseret i, at VækstFonden overtager forpligtelserne og administrationen af udviklingsseksordningen. FM vil også være interesseret i, hvilke konsekvenser de nye produkter kan få på VækstFondens muligheder for at opretholde sin grundkapital. Endvidere vil FM være interesseret i finansieringen og udformningen af de andre nye initiativer på kapitalmarkedsområdet (21/8 1998, EM 95-314-8 / 13).

Finansministeriets henvendelse om sagen kan ikke have været lystlæsning i Erhvervsministeriet. Finansministeriet er overordnet interesseret i at sikre, „at VækstFondens finansielle instrumentarium fra en økonomisk/incitamentsmæssig synsvinkel får en hensigtsmæssig udformning“. Ud over at Fondens kapitalgrundlag skal bevares på langt sigt, betyder det blandt andet, at fremtidige ordninger som udgangspunkt hver for sig skal være „selvbærende på langt sigt“, at finansieringsordningerne skal være rettet mod virksomheder og ikke mod projekter, og at „den private sektor har den fulde kommercielle risiko i de virksomheder, der finansieres“, så VækstFonden først lider tab, når hele den private egenkapital er tabt. Og så vil Finansministeriet da gerne drøfte „mulighederne for udformningen af de nye finansieringsordninger“ med Erhvervsministeriet (EM 95-314-8 / 17).

Summarisk kan man sige, at finansernes vogter gerne ser en opgave og en udgift flyttet fra Erhvervsministeriet til den erhvervsdrivende fond, VækstFonden, men „noget for noget“ gælder ikke her. Fonden får ikke styrket sin økonomi, men skal holde sig inden for rammen etableret med grundkapitalen, og den skal i øvrigt gøre mest muligt for aldrig at komme i nærheden af at tabe penge. Klassisk finansministeriel politik, men ødelæggende for Erhvervsministeriets ambition om at føre en aktiv og koordineret erhvervs politik. Med lidt andre ord er det indholdet i svaret fra Erhvervsministeriet til Finansministeriet. VækstFonden skal som et centralt erhvervsfremmeinstrument kunne støtte aktiviteter, der ikke er virksomhedsøkonomisk rentable, men som har et højere samfundsmæssigt afkast. Altså kan det ikke være et krav, at aktiviteterne skal hvile i sig selv. Og vel skal Fonden sigte mod virksomheder, når der er tale om støtte til udviklingsseksordningerne, men Fondens låneordninger „skal naturligvis stadig rettes mod projekterne“ (7/9 1998, EM 95-314-8 / 22). Spillet er begyndt.

Dialogen i den følgende måned kan ikke dokumenteres. Den 6. og 7. oktober sender Erhvervsministeriet breve til Finansministeriet, og et bilagt notat beskriver VækstFondens kommende fokusering på mindre virksomheder samt lister enighedspunkterne mellem de to ministerier. Der er enighed om, at Fondens grundkapital på oprindeligt to mia. kr. med de

nye aktiviteter vil komme under pres, men ikke enighed om konsekvenserne heraf. Finansministeriet vil som minimum sikre denne grundkapital (dvs. at Fondens aktivitetsniveau må tilpasses nedad), mens Erhvervsministeriet vil bringe noget af grundkapitalen i spil – ned til en grundkapital på halvanden mia. kr. – for at undgå en reduceret udlånsaktivitet. Ministeriet fremlægger beregninger, der sandsynliggør relevansen af det lavere kapitalkrav. Endelig foreslår den ene afdelingschef den anden, at ministeriets notat forelægges de to departementschefer „med henblik på at få ryddet de sidste uenigheder af vejen“ (EM 95-314-8 / 63, 64).

Finansministeriet svarer den 13. oktober – lettere formelt og ikke indledt med „Kære ...“ – at det reelle problem er indsnævret noget, hvorfor man generelt kan acceptere Erhvervsministeriets forslag af 25. september som drøftet på et møde den 2. oktober – såfremt kapitalgrundlaget opretholdes og stedse udgør mindst to mia. kr., og såfremt „(r)ammerne for fondens aktiviteter fastlægges på finansloven ... for hver af de aktiviteter, som VækstFonden efter det nye lovgrundlag kan varetage“. Fondens finansielle manøremulighed består i at tilpasse rammen for den enkelte aktivitet (13/10 1998, EM 95-314-98 / 58).

Et erhvervsministerielt notat fra den 14. oktober opridsrer status for dialogen med Finansministeriet. Fonden bliver nødt til at reducere sin aktivitet, hvis ikke kravet til egenkapitalen blødes op; en rammefastsættelse på finansloven vil „fratage fonden en væsentlig del af dens fleksibilitet og mulighed for at reagere hurtigt på nye behov hos virksomhederne“; og den finansministerielle vinkel på Fondens udlån gør det vanskeligt at fastholde et „erhvervspolitisk perspektiv i fondens aktivitet“ („Finansministeriets fastholden af synspunkter vedr. VækstFondens egenkapital“, EM 95-314-8). Notatet forelægges Erhvervsministeriets departementschef til afgørelse, og dagen efter skriver den ansvarlige afdelingschef, Christian Motzfeldt, til sin kollega i Finansministeriet:

Tak for dit brev af 13. oktober 1998. Jeg læser dit svar således, at du er enig i, at vores notat af 7. oktober kan tilgå departementscheferne med den tilføjelse, at I kræver, at fondens aktiviteter fremover skal indgå på finansloven. / Hvis I fastholder jeres krav, tror jeg som sagt ikke, at lovforslaget kan vedtages. Fonden kan ikke bære udviklingsselskaberne med jeres restriktioner, uden øjeblikkeligt at bremse op i udlånsaktiviteten. Det er der ikke flertal for – tværtimod. Som et minimum må den ekstrabyrde på 250 mio. kr., som fonden skal bære p.g.a. udviklingsselskaberne, trækkes ud af egenkapitalkravet“ (EM 95-314-8 / 59).

Den 23. oktober forelægger Motzfeldt et notat for sin departementschef, Jørgen Rosted. Forklædet til notatet er påskrevet „Du kan evt. overveje at sende notatet til AE (Anders Eldrup, FM's departementschef, *forf.*) – og yderligere påskrevet „1) set af JR, 2) afleveret til Anders Eldrup“. På selve notatet er der skrevet i hånden: „Kære Anders Eldrup, Jørgen har bedt mig give dig dette 'opklarende' notat i forlængelse af jeres møde i morges. Mvh., Nanna Krog-Meyer“ (EM 95-314-8 / 118-119).

Notatet kobler elegant det substantielle med det politiske og det erhvervs-politiske med det finanspolitiske:

Hvis VækstFonden ikke kompenseres i forbindelse med, at de overtager udviklingselskaberne, skærper det kravene til opbremsningen (i VækstFondens udlån, *forf.*) / Erhvervsministeriets lovforslag sigter mod at løse to modstridende ønsker. For det første FM's ønske om at spare 250 mio. kr. ved at pålægge fonden det økonomiske ansvar for udviklingselskaberne. For det andet EM's ønske om at lukke det såkaldte finansieringshul mellem innovationsmiljøerne og den private venturekapital. / Disse to ønsker kan ikke forenes, uden at der spises af egenkapitalen, eller at den øvrige udlånsaktivitet reduceres meget kraftigt. Og sidstnævnte er der ikke flertal for. Folketinget vil givet stille en række spørgsmål om den fremtidige udlånsaktivitet i forbindelse med drøftelsen af lovforslaget. Hvis ikke minimumsgrænsen for egenkapitalen sænkes i forbindelse med, at fonden overtager udviklingselskaberne, vil beregninger vise et akut behov for at reducere udlånsaktiviteten. Og så vil øvelsen primært se ud som en besparelse. Hvis minimumskravet sænkes, vil opbremsningen kunne foretages over en længere tidshorizont. / Der er stor usikkerhed forbundet med at forudsige fondens langsigtede udlånskapacitet, hvor både renteniveau og tabsprocent spiller en stor rolle. Ministeren mener, at vi kan klare os med at vise en prognose til 2005, der i anden sammenhæng er vigtig for regeringen. En så kort prognose kan forsvares under henvisning til usikkerheden ved længere prognoser. / Hvis vi skal undgå en voldsom opbremsning i udlån i en prognose til 2005, må kravet til minimumskapitalen sænkes nu. EM vurderer, at det er en forudsætning for, at der kan findes et flertal for lovforslaget“ (EM 95-314-8 / 118).

Et helt arsenal af argumenter. Men kort sagt kan Finansministeriet tage imod det indledende „noget for noget“-tilbud eller stå med ansvaret for, at sagen falder anderledes ud i Folketinget, end regeringen ønsker det. Vi skal ikke gisne om de finansministerielle bevæggrunde, men kan konstatere, at det i „Bidrag til kommenteret dagsorden for ordførermøde torsdag den 29. oktober 1998“ hedder, at „Finansministeriet har accepteret, at VækstFondens

egenkapital kan reduceres til 1,75 mia. kr.“ (28/10 1998, EM 95-314-8 / 104). Erhvervsministeriet har vundet et slag.

Ser man på Erhvervsministeriets kontakter til politiske og andre aktører, får man det indtryk, at ministeriet nærmest ikke havde forbundsfæller ud over innovationsaktørerne. Det indtryk hænger fint sammen med den tidligere konstatering af, at initiativet til lovændringen er solidt forankret i ministeriet. Tilsammen giver det indtryk af et ministerium, der kunne få svært ved at gennemføre sagen, og som i hvert fald ikke for tidligt måtte afskære sig mulighederne for at etablere et flertal enten til højre eller til venstre. Når ministeriet i den situation ikke ofrer mere opmærksomhed på V og K, kan det skyldes en overvejelse om, at de to partier i den sidste ende alligevel vil være med til et forlig. I så fald har ministeriet to forhandlingsmuligheder i forhold til Venstre og de konservative, nemlig både lovforslagets substantielle elementer (især støtten til udviklingselskaberne) og dets institutionelle elementer. Foreløbig synes ministeriet at satse på at etablere et muligt flertal til venstre – måske især for at lægge pres på de to store borgerlige partier.

LOVFORSLAGET OG HØRINGEN

Den 9. oktober foreligger et udkast til lovforslag, om end der mangler en afklaring i forhold til Finans- og Skatteministerierne. Ministeriet planlægger at sende forslaget i høring med en frist på ti dage. Af en påtegning den 20. oktober fremgår, at ministeren har sagt OK „på dette stade“ (EM 95-314-8 / 73-76). Da lovforslaget forelægges til ministerens afgørelse den 26. oktober, er det påskrevet „HASTER“. Det fremgår, at ministeren har været inde over lovforslaget og ikke behøver at få sagen igen. Bemærkningerne til den ministergodkendte indstilling redegør blandt andet for, at Skatteministeriet har et par udeståender om konkrete formuleringer, at der er opnået enighed med Finansministeriet om en grundkapital på minimum 1,75 mia. kr., og at Justitsministeriet har ønsket en række tekniske ændringer – herunder en mere udførlig begrundelse for „call in“-beføjelsen. Det fremgår, at Justitsministeriets ønsker er imødekommet. Det fremgår også af bemærkningerne, at VækstFonden skal kunne „indskyde op til 2/3 af den ansvarlige kapital i innovationsfondene og udviklingselskaberne“ og ikke kun op til 50 pct., som tidligere var målet.

Begrundelsen for ændringen er, at der på baggrund af kontakt til nogle institutionelle investorer er en vis usikkerhed m.h.t., om de vil deltage i fonde,

der er rettet så specifikt mod små og nye virksomheder, medmindre Vækst-Fonden indskyder mere end 50 pct. i fondene. Ved at fastsætte loftet til 2/3 af kapitalen vil der være større frihed til at vælge de bud, der er de bedste set ud fra en samlet erhvervspolitisk betragtning (EM 95-314-8 / 91).

Det koster noget i risikovillighed at ville føre en innovativ erhvervspolitik rettet mod små virksomheder. Med den nye indskudsgrænse styrkes den substantielle del af lovforslaget. I øvrigt indstilles til ministeren, at lovforslaget samtidigt sendes til ordførerne og i høring med en „høringsfrist til torsdag den 5. november kl. 15.00“ (EM 95-314-8 / 80, 83, 91-92).

De planlagte ti dages høringsfrist fastholdes ikke. Først mandag den 2. november sendes lovforslaget ud, og eventuelle bemærkninger skal være inde mandag den 9. november kl. 15.00. Det giver fem hverdage til arbejdet i organisationerne. „Den korte høringsfrist beklages, men skyldes, at det er hensigten, at dele af lovforslaget skal træde i kraft 1. januar 1999“ (2/11 1998, EM 95-314-8 / 100).

Lovforslaget sendes til i alt 73 organisationer og institutioner, der kan grupperes således: Erhvervsorganisationer og fagforbund (15), investor- og udviklingsforeninger (25), faglige foreninger og iværksættere (tre), ministerier og offentlige råd (12), kommuner og kommunale organisationer (seks), den finansielle sektor (syv) og øvrige interesseorganisationer (fem). Det er således væsentligt flere berørte eller interesserede parter, der denne gang inviteres til at give deres besyv med, sammenlignet med tidligere praksis – ikke mindst, hvis vi tænker på det meget lukkede selskab, der holdes i forbindelse med loven om garantier for lån til skibsfinansiering (kapitel 7). Til gengæld får de mange parter som nævnt ikke lang tid til at finde ud af, hvad de skal mene.

Erhvervsministeriet følger den udmeldte høringsfrist. Den 10. november gøres det således op, at 33 interessenter ikke har svaret, og at 13 ikke har bemærkninger (EM 95-314-8 / 164). De øvrige organisationers respons resumeres samme dag (EM 95-314-8 / 166). Covernoten til ministeren om dette høringsnotat indstiller enkelte mindre ændringer af lovforslaget og bemærker videre, at to forslag fra FM ikke bør følges, samt at „DI er meget kritisk overfor forslaget (blandt andet ventureaktivitet, ‘call in’)“. Og så er Enhedslisten som tidligere nævnt kommet med et forslag (EM 95-314-8 / 168). Lad os se på nogle hovedtræk fra høringsnotatet i relation til de udvalgte substantielle og institutionelle elementer (EM 95-314-8 / 166).

Medfinansiering alene til små og mellemstore virksomheder støttes blandt andet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Handel og Service, Dansk

Metal, Håndværksrådet og af LO. Ingeniørforeningen, Dansk Industri og Dansk Udviklingsfinansiering kan derimod ikke støtte dette forslag. Notatet anbefaler at fastholde forslaget, som „dog evt. kan blive et forhandlings-spørgsmål i forhold til Venstre og Konservative“.

Medfinansiering af selskaber og fonde med henblik på investeringer i små og uafhængige virksomheder støttes af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO, og Ingeniørforeningen, Dansk Metal og Dansk Udviklingsfinansiering er også positiv over for forslaget. Dansk Industri finder ikke forslaget om at støtte innovationsfondene gennemtænkt og kan ikke støtte forslaget om at investere i udviklingsselskaber. Både Dansk Industri og Håndværksrådet peger på habilitetsproblemer, idet VækstFonden kan komme til at støtte virksomheder både indirekte gennem et udviklingsselskab og direkte gennem et projektlån. Finansministeriet vil begrænse kapitalindsuddet i innovationsfonde til 50 pct. mod den foreslåede andel på to tredjedele. Notatet anbefaler at fastholde forslaget og samtidig undlade at præcisere, „hvad der forstås ved små og uafhængige virksomheder“.

Støtte til risikobetonede udviklingsprojekter vinder stor tilslutning, også fra Dansk Industri. Notatet anbefaler at opretholde forslaget uændret.

Fondens egenkapital: Ingeniørforeningen i Danmark ønsker, at VækstFonden tilføres flere midler på grund af dens nye opgaver, og Finansministeriet har en ændringsformulering – som notatet anbefaler at afvise.

Udvidelse af VækstFondens bestyrelse, herunder med en repræsentant for Erhvervsministeriet, støttes af Dansk Metal, LO og Håndværksrådet, der finder, at dette „betyder en styrkelse af fondens arbejde som et mere integreret led i erhvervsfremmepolitikken“. Derimod kan Dansk Industri og Ingeniørforeningen ikke støtte, at Erhvervsministeriet er repræsenteret i bestyrelsen.

„*Call in*“-bestemmelsen vinder tilslutning fra de organisationer, der støtter udvidelsen af bestyrelsen; dog understreger Dansk Metal, at der alene skal være tale om principielle spørgsmål. Tilsvarende er Dansk Industri og Ingeniørforeningen også modstander af denne ændring.

Erhvervsministerens mulighed for at fastsætte vilkår for Fondens virksomhed vinder ifølge høringsnotatet ingen eksplicit støtte, men Håndværksrådet må dog siges at tale for. Derimod er industriens og ingeniørernes organisationer også klart imod dette punkt i lovforslaget.

Høringsnotatets kommentar er, at „(d)et anses for afgørende, at Erhvervsministeriet får et medlem af bestyrelsen med ‘call in’, for at sikre en tæt forbindelse til det politiske system“. Følgelig anbefaler notatet ministeren

at fastholde forslaget uændret, men at undersøge hos de to store borgerlige partier, „hvilken holdning de har til dette spørgsmål“.

Hvordan stiller høringssvarene ministeriet, inden lovforslaget fremsættes i Folketinget? Selv om kun et antal høringssvar forholder sig meget direkte til de syv punkter, vi fokuserer på, finder Erhvervsministeriet ingen entydig og sammenhængende støtte. Bortset fra tekniske ændringer og finpudsninger fremsætter erhvervsministeren lovforslaget uændret i forhold til høringsudgaven, idet bemærkningerne dog præciserer, at ministeren alene kan fastsætte „generelle retningslinjer“ vedrørende Fondens aktivitet (Lovforslag med ændringer markeret, 9/11 1998, EM 95-314-8 / 167; Lovforslaget som fremsat, *FT*, 1998/99, A: 2426ff.). Vedtagelsen afhænger med andre ord af kommende drøftelser med V og K, hvis ikke det lille flertal til venstre skal bruges.

Processen begyndte i skyggen af både Folketinget og organisationerne, idet embedsmændene tidligt forholdt sig til V og K's tidligere og forventelige holdning til en lovændring, og tilsvarende blev Dansk Industris sandsynlige holdning til lovændringen vurderet. Ministeriet udvekslede også synspunkter med organisationen. Men ministeriet søgte især støtte hos SF og Enhedslisten, og på dagen for lovforslagets fremsættelse er det brede politiske flertal ikke på plads, og ministeren kan ikke henvise til opbakning fra væsentlige organisationer.

I øvrigt er der en yderligere ændring fra høringens lovforslag til Folketingets lovforslag. Høringssvaret lægger i de almindelige bemærkninger op til, at de støttede virksomheder, selskaber og fonde skal oplyse om deres miljømæssige og etiske overvejelser. I Folketingets lovforslag er dette tema gjort helt anderledes eksplicit, idet det er skrevet ind i § 1 som et nyt stk. 2 (EM 95-314 -8 / 167). Æren for denne tydeliggørelse tilfalder mest Frank Aen fra Enhedslisten.

DEN PARLAMENTARISKE PROCES

Erhvervsministeren fremsætter lovforslaget den 18. november 1998, men ministeriet gør sig en del overvejelser efter høringen og frem til denne dag. Et notat af 12. november konstaterer, at der er usikkerhed om Venstres og de konservatives holdning, men indstiller, at ministeren afventer eventuelle krav fra V, K, SF og EL, før der fremsættes ændringsforslag. Det nikker ministeren til den 17. november. Notatet nævner tre emner, der kan indgå i eventuelle forhandlinger om lovforslaget: Støtte til store virksomheder,

kapitalindskud i innovationsfonde og udviklingselskaber samt præcisering af etiske og miljømæssige krav. De to første punkter skal ses i forhold til V og K, mens det tredje punkt relaterer sig til EL.

Ifølge notatet kan det overvejes at ændre lovforslaget, så VækstFonden fortsat kan støtte store virksomheder. Det kan ske ved at ændre formuleringen til „medfinansiering af især små og mellemstore virksomheder“. Det vil ikke ligge fjernt fra K og V's synspunkter i 1991 og i 1995, men notatets forfatter over ikke en præcis forudsigtelse om de to partier. Vedrørende kapitalindskud i udviklingselskaber kan det eventuelt overvejes at indskrive i bemærkningerne, at Fonden ikke må få bestemmende indflydelse i disse selskaber. Endelig er der miljøet og etikken, som Enhedslisten gerne vil styrke yderligere ved at fastslå, at „Fonden ikke kan støtte initiativer, der er i strid med intentionerne i love mv. som Folketinget har vedtaget“ – og partiet ser gerne konkrete eksempler nævnt. Ministeriet tænker her især på produktion af våben og våbenkomponenter (EM 95-314-8 / 125 og 126). Notatet er ikke helt let at tolke entydigt. Dets forfatter er ministeriets konsulent på området, men hun er næppe centralt placeret i den politisk-taktiske dialog mellem minister og ministeriets top. De nævnte forhandlingsmuligheder vedrører alene lovforslagets substantielle side, men betyder det, at der ikke kan pilles ved de institutionelle elementer? Omvendt er indholdet i de tre punkter sikkert ikke vidtgående nok til at trække et forlig – betyder det, at ministeriet også vil forhandle om noget andet, nemlig de institutionelle elementer?

Dagen efter dette notat – den 13. november – sender ministeriet Dansk Industris høringssvar til Svend Valentin, direktør for den aalborgensiske forskerpark NOVI, der havde været inddraget i en tidligere fase (kopi af telefax, 13/11 1998, EM). Svaret – på spørgsmål, vi ikke kender – kommer den 25. november, hvor Svend Valentin blandt andet foreslår visse ændringer i lovforslaget: VækstFonden skal for det første blive ved med at kunne støtte store virksomheder, for det andet skal bestyrelsens afgørelser ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed (altså exit „call in“-bestemmelsen), og endelig foreslår direktøren en dialog mellem bestyrelsen og erhvervsministeren, som skal godkende førstnævntes forretningsplan samt væsentlige afvigelser herfra (EM 95-314-8 / 206). Det fremgår af et ministerielt notat dateret den 27. november, at begejstringen for de nordjyske formuleringer kan overskues. Men Svend Valentins synspunkter er interessante, fordi han på dette tidspunkt har et møde med Venstre og her vil foreslå partiet at fremsætte blandt andet de nævnte ændringsforslag (EM 95-314-8 / 293).

Den 20. november udarbejder ministeriet et notat, der indeholder beredskabstalepunkter til ministeren til Folketingets førstebehandling af lovforslaget den 2. december. Ministeren skal fortsat stå fast på forslaget. Notatet er den 30. november påskrevet nogle noter fra en samtale med Svend Erik Hovmand, Venstres erhvervspolitiske ordfører. Håndskriften lader formode, at der er tale om ministerens noter, og vi må antage, at det er om Venstres holdning til lovforslaget lige inden førstebehandlingen.

Venstre ser skeptisk på VækstFonden som en „statsbank“ og betragter i øvrigt VækstFonden som forligsstof: „vi har hidtil været fælles“ og „må ikke lave aftale om statsfinanser (FL-aftale)“. Den første lov om VækstFonden fra 1991 indgik som nævnt i finanslovsforliget for 1992; men selv om en parlamentarisk norm giver forligspartier indflydelse i forbindelse med senere lovændringer, kan det næppe antages at gælde efter så mange år som her. Derimod kan henvisningen til det fælles ansvar have gjort indtryk på erhvervsministeren, fordi stemmebalancen i Folketinget som nævnt var meget fintfølede (EM 95-314-8 / 289-290, 302-304 og 443).

Efter ministerens møde med Venstres ordfører udarbejder ministeriet et par notater om VækstFondens forretningsplaner og „call in“-bestemmelsen, og notaterne gives den 1. eller den 2. december til Hovmand og til regeringspartiernes ordførere samt til Svend Valentin og til formanden for VækstFonden. Det ene notat finder det hensigtsmæssigt, at VækstFonden ikke skal tolke politiske signaler om prioriteringen af Fondens midler – det forretningsmæssige bør være klart adskilt fra det politiske – og derfor skal ministeren være ansvarlig for prioriteringen. Det andet notat lægger vægt på, at der er tale om en rammelov, som giver VækstFonden stor betydning for den direkte virksomhedsrettede erhvervsfremme – og netop derfor er en „call in“-bestemmelse hensigtsmæssig (EM 95-314-8 / 207-210).

Førstebehandlingen i Folketinget viser det, ministeren måtte forudane. SF og Enhedslisten er sympatisk indstillet over for loven, og det samme er regeringens mulige flertal til højre i salen – V, K, CD og KrF – bare ikke vedrørende lovforslagets elementer af politisk styring, som de alle tager afstand fra (*FF*, 1998/99: 2299ff.). Ministerens lovforslag er ikke sikret fuldstændig gennemførelse, og tiden er knap, hvis loven skal vedtages inden Folketingets juleferie.

Afklaringen sker på fire dage – fra den 8. til den 11. december. Et notat af 8. december opstiller muligheder for at ændre lovforslaget med hensyn til ministerens rolle i VækstFondens prioritering af aktivitetstyper samt ministeriets medlemskab af bestyrelsen og „call in“-beføjelsen. Det før-

ste emne foreslås håndteret ved at udnytte den gældende lovs § 4 til i en bekendtgørelse at fastsætte, at VækstFondens bestyrelse skal udarbejde en årlig forretningsplan, „som skal godkendes af erhvervsministeren“. Herefter sendes den til Folketingets Erhvervsudvalg. Har ministeren ikke umiddelbart kunnet godkende bestyrelsens oplæg, skal ministeren orientere udvalget om årsagerne hertil. Det andet emne kan finde en løsning ved at udvide bestyrelsen med et erhvervsfagligt medlem, og ved at erhvervsministeren udnævner fondens direktør. Erhvervsministeren accepterer dette oplæg, som sendes til SF og Enhedslisten samt til „finanslovforligspartierne“ (EM 95-314-8 / 236-237). Ministeriet synes på vej til at opgive de væsentlige dele af lovforslagets institutionelle elementer eller i hvert fald ved at konvertere dem til formelt mildere styringsmidler.

Men ministeriet gør sig også andre overvejelser om, hvordan lovforslaget kan gennemføres. Ganske kreativt beskriver et notat af 9. december, hvordan en opdeling af lovforslaget i to forslag kan ske, således at „(d)en ene del, der kan vedtages med SF og EL vedr. ændringen af VækstFondsloven og ligningsloven“, fastholder de oprindelige institutionelle ændringsforslag. Erhvervsministeren godkender overvejselen (EM 95-314-8 / 247-249). Og mere end det. Folketingets Erhvervsudvalgs tredje udkast til betænkning indeholder denne opdeling af lovforslaget i to (www.folketinget.dk/samling/19981/udvtilag/ERU/L94_bilag17). Erhvervsministeren lægger pres på oppositionen til højre.

Dette viser sig også i „beredskabstalepunkter til andenbehandlingen af lovforslaget“ dateret den 10. december. Såfremt den meget sandsynlige situation opstår, at det ikke er muligt at nå til en fælles forståelse med de to store borgerlige partier, vil erhvervsminister Pia Gjellerup forklare, hvor imødekommende hun har været, mens V og K heller ikke har kunnet gå med til, at ministeren skulle udnævne fondens direktør (EM 95-314-98).

Dagen efter, den 11. december, laver ministeriet dog nogle helt andre „beredskabstalepunkter“. De lægger vægt på den endnu større betydning af miljømæssige og etiske forhold, som Fonden skal tage hensyn til, og så er der „opnået enighed om styringen af fonden“. Erhvervsministerens oprindelige forslag herom falder bort. Tilbage bliver bestyrelsens årlige forretningsplan (jf. ovenfor) samt, at ministeren udnævner fondens direktør „efter indstilling fra fondens bestyrelse. Direktøren skal referere til bestyrelsen“ (EM 95-314-8 / 296-298). Ministeren indsender de nødvendige ændringsforslag til Folketingets Erhvervsudvalg (EM 95-314-8 / 305, 307-308), som afgiver sin betænkning den 11. december (*FT*, 1998/99, B: 285-289). Endelig skriver

afdelingschef Christian Motzfeldt ligeledes den 11. december til NOVI's direktør, Svend Valentin, at „(n)etop nu ser det ud til, at vi kan få et bredt forlig om forslaget“ (EM 95-314-8 / 242).

DE PRESSEDE ORGANISATIONER

Da den 17. december er omme, har erhvervsministeren fået vedtaget sin lov med et komfortabelt flertal – alle partierne mod Fremskridtspartiet. Ministeren har fået en betydelig sejr, fordi de substantielle ændringer af loven bliver gennemført, og erhvervspolitikken får udvidet sit instrumentarium. Det er lykkedes ministeren at få Venstre og de konservative til at stemme for støtten til udviklingselskaberne, hvad de tidligere var imod. I betragtning af Erhvervsministeriets oprindeligt isolerede position er det ikke noget dårligt resultat. Og hvis det især var disse substantielle elementer i lovforslaget, som ministeriet tillagde vægt, er det et ganske flot resultat.

Men den vedtagne lov nr. 1008 af 23. december 1998 adskiller sig en del fra det fremsatte lovforslag. Koblingen mellem VækstFonden og den øvrige erhvervsfremmepolitik, og dermed lovforslagets institutionelle elementer, blev tillagt stor betydning i ministeriets overvejelser undervejs i processen. Derfor fremstår opgivelsen eller ændringerne af de institutionelle elementer som et nederlag for ministeriet. Dette gælder dog kun under forudsætning af, at ministeriet tillagde disse elementer den samme vægt som de substantielle elementer. Noget tyder på, at det ikke var tilfældet. Og noget tyder på, at den institutionelle substans kan skabes på forskellig måde.

For det første kan en „call in“-bestemmelse være et noget tveægget sværd, der kan involvere ministeren i ubehagelige sager. Er den vurdering rigtig, kan bestemmelsen have været med i lovforslaget for at have et forhandlingsobjekt. For det andet kan en observatør i VækstFondens bestyrelse politisk være lige så virkningsfuld, som et medlem kan være. Og for det tredje kan det at ansætte Fondens direktør være et påvirkningsmiddel, selv om ansættelsen sker efter indstilling fra bestyrelsen. Måske taber ministeren i den institutionelle sag, men måske er tabet ikke særligt stort. Og var lovforslagets substantielle elementer ikke gået igennem, havde ministeriet ikke haft så meget at bruge de institutionelle elementer til.

En hel del taler således for den første af de to tolkninger, der blev fremsat indledningsvist, nemlig at lovforslagets elementer ikke havde samme værdi for ministeriet, og at de institutionelle elementer derfor delvist blev inkorporeret for at have noget at forhandle om med de borgerlige partier.

Under alle omstændigheder lykkes det ministeren og ministeriet at skabe et bredt flertal for dele af et lovforslag (de substantielle ændringer), som ikke på forhånd var sikret et flertal – og slet ikke et flertal med Venstre og de konservative.

Det endnu ubesvarede spørgsmål er, hvorfor erhvervsministeren ikke satsede på forslaget til venstre, der kunne have gennemført de institutionelle ændringer af Vækstfonden. Det er den strategi, der viser sig i opdelingen af lovforslaget i to forslag, og som manifesterer sig i Erhvervsudvalgets tredje udkast til betænkning. Erhvervsministeriets arkiv giver ikke svar på spørgsmålet. Men det var vel langt fra givet, at de to store borgerlige partier ville lægge stemmer til de substantielle ændringer uden at have indflydelse på de institutionelle forhold, og i så fald måtte regeringen gennemføre hele den betydelige ændring af VækstFonden med et yderst spinkelt flertal til venstre. Næppe regeringens ønskesituation og ikke det sædvanlige i erhvervspolitikken. Og ifølge daværende erhvervsminister Pia Gjellerup betød det brede flertal en hel del for regeringen i denne sag. Erhvervsministerens forslag om at dele lovforslaget i to kan derfor have tjent det formål at få Venstre og de konservative til at støtte et forlig for derved at undgå forslagets institutionelle elementer.

V og K, plus CD og KrF, fik afværget de stramme styringsinstrumenter (som måske ikke betød meget for regeringen), mens regeringen fik de substantielle lovændringer helt igennem. I forhold til organisationerne er en måske lidt hård konklusion, at deres synspunkter ikke betød stort for det politiske forløb. De var ikke meget inde, før lovforslaget lå i udkast, og deres høringssvar strittede i forskellige retninger. Ingen af organisationerne havde synspunkter, der svarede til den vedtagne lovs indhold, og vi har ikke opdaget tegn på, at organisationers synspunkter var afgørende for de politiske partiers adfærd. Derfor kan der godt have været kontakter mellem partier og organisationer, ligesom der kan iagttages sammenfald i synspunkter. Eksempelvis mellem de to store borgerlige partier og Dansk Industri. Denne case viser således, at selv de store erhvervsorganisationer ikke altid kan påvirke de politiske beslutninger.

EN SAG FOR DE STORE: MILJØBESKYTTELSLOVEN, 1973

Overlæge Jørgen Røjel beskriver, hvordan han og familien i 1959 købte hus kun 4-500 meter fra Superfos A/S i Fredericia, der producerede en stor del af den danske kunstgødning (Røjel, 1990). Beboerne i området talte om den særlige „Fredericialuft“, som man med tiden kom til at sætte pris på, selv om zinktagreder blev gennemtærede på et par år, murværket tog skade, og biler hurtigt mistede glansen. Den megen svovlsyre, der regnede ned over huse og biler, skadede imidlertid også områdets beboere, hvad Røjel langsomt fandt ud af som medicinsk overlæge på byens hospital. I første omgang lykkedes det i, hvad Røjel selv kalder Danmarks første miljøaktion, at få Superfos til at øge højden på fabrikkens skorstene.

Regulering af forurening er en gammel foretælse. Sundhedsvedtægterne fra 1850'erne, giftloven fra 1931 og vandløbsloven fra 1949 er forsøg på at bekæmpe de negative konsekvenser af erhvervslivets og forbrugernes uregulerede adfærd. Den moderne miljøpolitik, forstået som en samlet og koordineret indsats mod forurening, etableres imidlertid først i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Det lovgivningsmæssige højdepunkt i etableringen af den moderne miljøpolitik er lov om miljøbeskyttelse fra 1973. Det er denne lovs tilblivelse, der er genstand for dette kapitel.¹

DEN MODERNE MILJØPOLITIKS BAGGRUND²

Forurening og miljø vinder først frem som begreber i slutningen af 1960'erne. Det er samtidig med, at miljø og forurening finder vej til den politiske beslutningsdagsorden. Den kraftige økonomiske vækst i efterkrigsårene – især fra 1950'ernes sidste halvdel – øger produktion og forbrug på måder, der skaber synlige miljøproblemer. Ved oprettelsen af Forureningsrådet i 1969 fremhæver statsminister Hilmar Baunsgaard således, at det moderne industrisamfunds forurening truer befolkningens sundhed og trivsel (Engberg, 1999: 385).

Miljøproblemer kommer imidlertid ikke på den politiske dagsorden af sig selv. Når Jørgen Røjel kan berette, at beboerne i Fredericia med tiden kom til at sætte pris på den særlige „Fredericialuft“, er det, fordi der ikke var skabt bevidsthed om, at luften var skadelig og måtte påkalde sig politiske indgreb, hvis ikke man ville risikere større sundhedsproblemer.

Miljøpolitik er som udgangspunkt vanskelig at gennemføre. Forurenerne har stærke incitamenter til at bekæmpe belastende indgreb – i hvert fald, hvis de selv skal betale – mens almindelige forbrugere af luft og vand har svage incitamenter til at organisere en effektiv indsats. Der skal derfor være politiske entreprenører, der skaffer sådanne spørgsmål på den politiske beslutningsdagsorden.

Vi skal kort følge nogle af disse entreprenører. Miljøproblemer dukker op i Folketinget et antal gange i 1950'erne og 1960'erne. I de fleste tilfælde er der tale om MF'ere, der stiller spørgsmål vedrørende specifikke og lokaliserbare miljøproblemer. Spørgerne kommer fra både højre og venstre i salen. Fra midt i 1960'erne begynder SF systematisk at interessere sig for miljøspørgsmål. Partiet foreslår i 1964/65 nedsat en kommission, der skal „fremkomme med forslag til en bedre beskyttelse mod de farer, som den moderne teknologiske udvikling i stigende grad frembyder“ (Engberg, 1999: 363). Forslaget bliver hverken vedtaget i dette eller det efterfølgende år, hvor det genfremsættes.

Da Socialdemokratiet kommer i opposition under VKR-regeringen 1968–71, går det op for partiet, at miljøsagen har nogle af de elementer, der skal til for at skabe fornyelse og give profil som oppositionsparti (Kampmann, 1996). Det unge folketingsmedlem Jens Kampmann bliver en af partiets bannerførere. Han står bag et forslag om at nedsætte et udvalg, der skal beskæftige sig med den spredte administration af den lige så spredte og ukoordinerede indsats mod forurening. Regeringens velvilje over for det socialdemokratiske forslag er antagelig et udslag af, at regeringen begynder at indse, at oppositionen her har en sag, man ikke kan være imod. Allerede i 1969 viser en Gallup-undersøgelse, at 61 pct. af vælgerne er villige til at acceptere en skatteforhøjelse for at få standset spildevandsforureningen (Jensen, 1973: 80). Antagelig spiller det også en rolle, at miljøspørgsmål i slutningen af 1960'erne står højt på beslutningsdagsordenen i mange andre vestlige lande. Allerede i 1969 gennemfører Sverige således sin første miljøbeskyttelseslov (Lundqvist, 1996).

Modstræbende opretter regeringen derfor i forlængelse af trontalen 1969 det midlertidige Forureningsråd, der skal undersøge forureningsproblemer-

nes omfang og komme med forslag til foranstaltninger, der bør gennemføres, samt fremkomme med forslag til organiseringen af miljøindsatsen (Engberg, 1999: 387).

Forureningsrådets nedsættelse markerer et vendepunkt for den moderne miljøpolitik. For første gang organiseres der en indsats for at få samlet overvejelserne om og aktiviteterne rettet mod forureningsbekæmpelse. Forureningsrådet får ikke nogen nem opgave. Rådet og dets formand – amtmand K. Møller – har et anstrengt forhold til Indenrigsministeriet, der er rådets ressortministerium, og der er til stadighed kampe mellem de forskellige ministerier om dette nye område, som mange kan se deres interesse i at få en bid af (Engberg, 1999: 385ff.). Alligevel er rådet med til at forme nogle af de idéer, som kommer til at ligge bag den miljøpolitik, som foreløbigt kulminerer med miljøbeskyttelsesloven af 1973: Forureningsbekæmpelsen skal samles under én minister (om end ikke nødvendigvis alene med miljøet som sit område), en betydelig del af forureningsbekæmpelsen skal forestås af kommuner og amter (som foreslået af Hygiejnekommissionen i 1970), og de meget forurenende virksomheder skal godkendes.

Interesseorganisationerne spiller også en vis rolle for politiseringen af miljøspørgsmålene. Miljøorganisationernes rolle er dog relativt beskedent. Der findes op gennem 1960'erne kun få organisationer, man kan kalde miljøorganisationer, eksempelvis Friluftsrådet, som laver undersøgelser af badevandet, Sportsfiskerforbundet, som gør et betydeligt lokalt arbejde for de stadigt mere forurenede vandløb, og Danmarks Naturfredningsforening, som dog først for alvor begynder at interessere sig for forurening i 1969. Samme år dannes NOAH, der er den mest markante af de mere venstre-radikale organisationer, og som bliver en del af det, man har kaldt miljøbevægelsen (Gundelach, 1988: 235ff.). Miljøbevægelsen er en konsekvens af politiseringen af miljøspørgsmålene og ikke politiseringens drivkraft (jf. også Christiansen, 1996).

Erhvervenes organisationer spiller en væsentligt mere fremtrædende rolle. Dog på to forskellige måder. Nogle af erhvervenes organisationer puster til miljø sagen, fordi deres medlemmer er ofre for forureningen. Især er Danmarks Fiskeriforening og Danmarks Havfiskeriforening optaget af vandforureningen. De står bag nogle af de spørgsmål, der bliver stillet i Folketinget, og de gør en betydelig indsats for at politisere enkeltsager, eksempelvis Cheminovas udledning af gift til Roskilde Fjord (Engberg, 1999).

Industriens og landbrugets organisationer søger derimod at holde igen. Industrirådet nedsætter i 1969 et Miljøbeskyttelsesudvalg, som i Jens Eng-

bergs fortolkning (1999: 359-360) skal forsyne industrien med argumenter for, at miljøindgreb ikke må belaste erhvervene. Også Landboforeningerne nedsætter et udvalg til at følge forureningsspørgsmålet. Organisationen finder debatten „nærmest hysterisk“ (Engberg, 1999: 360).

Men spillet om, hvorvidt der skal gøres en større politisk indsats for miljøet eller ej, er tabt for erhvervslivet. Landbruget og industrien vælger imidlertid i den situation to forskellige strategier.

FORURENINGSMINISTERIET OG MILJØBESKYTTELSESLOVEN

Valget i september 1971 betyder et klart ryk til venstre i Folketinget. V og K taber tilsammen ti mandater, som er Socialdemokratiets og venstrefløjens nettogevinst, efter at Venstresocialisterne ikke opnår repræsentation. Det er da også ganske forudsigeligt, at den socialdemokratiske statsminister, Jens Otto Krag, i frontalen den 10. oktober annoncerer dannelsen af Ministeriet for Forureningsbekæmpelse. Det ikke alt for velvalgte navn – i daglig tale hed det Forureningsministeriet og forureningsministeren – er en konsekvens af de bureaukratiske interesser, der knytter sig til det nye område. Især agerer Boligministeriet stærkt for at overtage det samlede ansvar for den fysiske planlægning (Engberg, 1999: 394ff.).

Forureningsminister bliver Jens Kampmann – tillige minister for offentlige arbejder – der spillede en betydelig rolle for formuleringen af det socialdemokratiske krav om en samlet miljøpolitik. Departementschef bliver den ganske unge fuldmægtig i Indenrigsministeriet Holger Lavesen. Den 1. april 1972 oprettes Miljøstyrelsen, som i Kampmanns planer er tiltænkt en rolle som en teknisk forureningsstyrelse.

Det er fra starten afgørende for det unge ministeriums politiske placering, at det hurtigt lykkes at udarbejde en samlet lovgivning på miljøområdet. Her spiller en miljøbeskyttelseslov en helt afgørende rolle. Tidspresset og det mulige konfliktpotentiale har konsekvenser for lovgivningsprocessens noget ukonventionelle forløb. Kun godt et halvt år efter ministeriets oprettelse fremsætter Jens Kampmann den 18. maj 1972 forslag til lov om miljøbeskyttelse. Ministeren fremhæver ved fremsættelsen, at „regeringen går til Folketinget med lovforslaget uden på forhånd at have lagt sig fast på, at forslaget skal søges gennemført i den skikkelse, det nu har“ (FT, 1971/72: 5990). Forinden har han ved en henvendelse til statsministeren sikret sig, at denne mindre forpligtende fremsættelse af et lovforslag er acceptabelt for chefen:

Der vil i en sådan lovgivning være en række politisk omtålelige problemer, bl.a. i forholdet til kommunerne og i forholdet til industrien og landbruget, som gør det rigtigst, at forslaget i første omgang præsenteres som noget i retning af et debatoplæg“ (Brev til statsministeren, 13/1 1972, MfF. Uden j.nr., lå på 001-11-71).

Og der bliver sat pris på, at lovforslaget i virkeligheden er et debatoplæg: I et notat i Indenrigsministeriet hedder det således, at lovforslaget har „en så politisk uforpligtende form, at forslaget efter fremsættelse kan underkastes debat, således at der ved genfremsættelsen til efteråret kan tages højde for de herved fremkomne ændringer“ (Indenrigsministeriet, K.kt 1972 1001-8). Amtrådsforeningen noterer sig med „tilfredshed“, at der vil blive lejlighed til at komme med indvendinger efter fremsættelsen (brev fra Amtrådsforeningen, MfF 650.0-18/72).

Efter fremsættelsen følger et meget intensivt forhandlingsforløb, som danner grundlag for, at ministeren genfremsætter lovforslaget den 25. januar 1973. Vi skal i det følgende i det væsentligste koncentrere os om perioden mellem den første fremsættelse i maj 1972 og genfremsættelsen januar året efter.

Der er kontakter mellem organisationerne og ministeriet i perioden før fremsættelsen af det første lovforslag i maj 1972. Blandt andet bliver der afholdt møde med de kommunale organisationer og med erhvervenes organisationer den 2. maj 1972. Jens Kampmann fremhæver således ved første fremsættelse, at „forslaget har ... været drøftet foreløbigt med repræsentanter for industri, landbrug og kommuner. Disse forhandlinger vil blive fortsat“ (FT, 1971/72: 5990). De egentlige forhandlinger finder først sted mellem de to fremsættelser.

Det kan man forvise sig om ved at sammenligne ovennævnte citat, hvor ministeren peger på de foreløbige drøftelser, med bemærkningerne ved den anden fremsættelse af lovforslaget i januar 1973:

Jeg vil dog gerne understrege, at lovforslaget i den nu foreliggende skikkelse også er præget af de meget indgående drøftelser med erhvervsorganisationerne og de kommunale organisationer. Regeringen har lagt megen vægt på, at der før den endelige stillingtagen i Folketinget blev udfoldet store bestræbelser for at tilvejebringe den bredest mulige tilslutning til forslaget om en miljøreform fra de interesserede organisationer (FT, 1972/73: 2850-2851).

Miljøbeskyttelsesloven er i udstrakt grad en rammelov, der kun har et begrænset substantielt indhold. Den opstiller generelle principper for mil-

jøbeskyttelsen, fordeler de administrative kompetencer samt foreskriver procedurer knyttet til den forvaltningsmæssige behandling af miljøsagerne. Miljøbeskyttelsesloven er først og fremmest en skal. Det har konsekvenser for de forhandlinger, der finder sted i forbindelse med lovens behandling: Debatterne handler først og fremmest om institutionelle og kun i mindre grad om substantielle goder. Substans er der dog. Det gælder eksempelvis spørgsmålet om erstatninger, jf. nedenfor, ligesom loven hævdes at være baseret på et princip om, at forureneren betaler (*FT*, 1971/72: 599of.), selv om et sådant princip aldrig blev formuleret i loven.

Miljøbeskyttelsesloven er ikke nogen enkel konstruktion. Der er mange teknisk- juridiske forhold, der skal afklares, selv efter forarbejderne i Hygiejnekommissionen og Forureningsrådet. Forholdet til vandløbsloven og vandforsyningsloven er et eksempel, jf. nedenfor. Håndteringen af de problemer, som den endnu uafklarede kommunale inddeling i Hovedstadsområdet byder for den fremtidige forvaltningsstruktur på miljøområdet, er et andet (MfF orientering til Amtsrådsforeningen, 30/5 1972, ARF 1-12-34/1972).

Omfattende forhandlinger følger den første fremsættelse. Vi kan ikke yde alle de forhold, der drøftes, en retfærdig behandling. Vi har valgt at fokusere på nogle af de problemer, som især er genstand for forhandling med organisationerne.³

- Miljøbeskyttelseslovens formål, især spørgsmålet om formuleringen af den såkaldte *afvejningsparagraf*.
- *Lovens ankestruktur*, dvs. i praksis oprettelsen af Miljøankenævnet.
- Den nærmere karakter af de mange *bemyndigelser* til ministeren.
- Spørgsmålet om *erstatning* til virksomheder, som i medfør af loven pålægges omkostninger, selv om de oprindeligt er lovligt etableret.
- *Miljøbeskyttelsens forvaltningsstruktur*.

Interessant er imidlertid ikke kun, *hvad* der forhandles om, men også *hvem* der gør det.

DE CENTRALE INTERESSEORGANISATIONER

Halvanden uge efter fremsættelsen af lovforslaget i maj 1972 bliver en række organisationer inviteret til et snarligt møde med ministeriet. De er delt op i to hold: Industrirådet, Landbrugsrådet, Landboforeningerne og

Husmandsforeningerne er det ene, Kommunernes Landsforening (KL), Amdsrådsforeningen (ARF) og Københavns og Frederiksberg Kommuner det andet (MfF 650.0-18/1972). Der er i materialet klare indikationer for, at erhvervenes organisationer koordinerer deres strategi, dog således at det oftest er Industrirådet, der tager initiativ og lægger en strategi, mens landbrugets organisationer følger trop. Disse to hold udgør organisationernes første division i forhandlingerne om miljøbeskyttelsesloven. Ministeriet afholder i hvert fald otte møder hen over sommeren og efteråret med disse to hold af organisationer.

Anden division består af en række organisationer, som den 31. maj får tilsendt det fremsatte lovforslag med anmodning om eventuelle kommentarer inden for fire uger (MfF 650.0-18/1972). Det gælder Sammenslutningen af formænd for afvandings- og landvæsenskommissioner, Embedslægeforeningen, Amtsvandinspektørforeningen i Danmark, Den danske Dyr lægeforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Akademiet for de tekniske Videnskaber, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet, Foreningen af sundhedskommissioner i Københavns Amt, Landsorganisationen i Danmark, Akademikernes Centralorganisation (AC), Fællesrådet for danske Tjenestemand- og Funktionærorganisationer (FTF) og NOAH.

Hertil kommer en række organisationer – tredje division – som er involveret i sagen på eget initiativ, men uden at spille nogen større rolle for forhandlingerne – i hvert fald de ovennævnte forhold, som vi beskæftiger os med her. Det gælder Københavns Amts Nordre Lægekreds, Fællesrådet for amtskommunernes tekniske Chefer, Dansk vandteknisk Forening, Sammenslutningen af tekniske sagkyndige ved Landvæsenskommissionerne, Ingeniørsammenslutningen, Hedeselskabet, Den danske Landinspektørforening, Stads- og Havneingeniørforeningen, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Foreningen af statsautoriserede laboratorieførstandere i Danmark, Foreningen af politimestre i Danmark samt De grafiske fags Sammenslutning. Disse organisationer ønsker ministeriet ikke et specielt intenst samarbejde med. I hvert fald hedder det i et notat af 22. september 1972 (MfF 610.0-33):

I forbindelse med genfremsættelsen af miljøbeskyttelsesloven skrives u.h.-breve (dvs. underhåndsbreve, *fortf.*) fra ministeren til alle de organisationer, som har svaret eller henvendt sig til os uden opfordring. I brevene takkes for interessen, og det ny lovforslag vedlægges i en sådan form, at der ikke lægges op til egentlig høring.

I relation til embedslægeforeningen, som ikke er tilfreds med, at embedslægerne stort set ingen rolle skal spille i den nye miljøpolitik, lægger samme notat op til følgende: „I. kontor kan med det samme skrive et udglattende brev til embedslægeforeningen, hvor man henviser til den forestående revision af embedslæge-loven uden at invitere til noget møde i ministeriet“. Notatet er med departementschefens håndskrift i margen tilføjet „min enig“. „Min“ er en almindelig centraladministrativ forkortelse for ministeren.

NOAH søger også forgæves at komme mere ind i varmen. I et brev til ministeren takker NOAH for, at ministeren „stiller et samarbejde i udsigt med NOAH“ (Brev af 10/11. Uden j.nr., lå på MfF 650.3-123/1971). Selv om ministeren kvitterer ved at udtrykke håb om „ved lejlighed at få mulighed for at drøfte spørgsmålet med repræsentanter for NOAH“ (Ministerens brev til NOAH oktober 1971. Uden j.nr., lå på MfF 650.3-123/971), bliver forholdet aldrig rigtig varmt. Der er større interesser på spil.

Erhvervene – især industrien ved Industrirådet – har hurtigt erkendt, at det ikke er et spørgsmål om, hvorvidt man skal have en ny miljølov eller ej. Dertil er der for stærke ønsker i regering, folketing og befolkning. Den socialdemokratiske regering, der råder over 70 mandater, skal have enten Det radikale Venstre, de konservative eller Venstre med for at råde over et flertal i Folketinget. Industrien vil næppe tage en chance for, at det ikke kunne lykkes regeringen. Industrirådet erkender da også eksempelvis i et notat til et forestående møde med regeringen på Marienborg den 16. juni 1972, at „industrien erkender nødvendigheden“ af „en øget indsats mod forureningen“ (udateret, MfF 650.0-18/1972). Spørgsmålet er snarere at få en miljølov, som er til at leve med. Industrirådet involverer sig fra starten i en konstruktiv dialog med Forureningsministeriet. Det samme gælder landbrugets organisationer, der dog ender med ikke at bakke loven op.

Kommunerne spiller en vigtig rolle for den fremtidige miljøforvaltning. Og med de nye storkommuner, der blev skabt i 1970, er der etableret et grundlag for en meget decentraliseret miljøforvaltning.

MILJØ ELLER ØKONOMI: AFVEJNINGSPARAGRAFFEN

I det først fremsatte forslag til miljølov hedder det om lovens substantielle formål, at loven skal (§ 1 stk. 1) „1) forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand og jord, 2) forebygge og bekæmpe støjulemper, 3) tilvejebringe hygiejnisk begrundede regler af betydning for miljøet“, og i § 2 stk. 1 hedder

det, at „loven omfatter al virksomhed, som ... kan medføre forurening“.

Industrirådet markerer meget hurtigt, at det anser lovens formål for at være ensidigt. 4. juli skriver Industrirådet i et notat, der sendes til ministeriet:

Gennemførelsen af forureningsbekæmpelsesforanstaltninger må nødvendigvis bero på en afvejning af på den ene side de nævnte faktorerers betydning (levefød, beskæftigelse og social tryghed, *forf.*) for menneskers tilværelse og på den anden side værdien af ydre omgivelser“ (Industrirådets notat af 4/7 1972, MfF 650-018/1972).

En sådan afvejning optræder allerede i bemærkningerne til lovforslaget:

Til anvendelsen af det ydre miljø ... er der knyttet en række forskellige, og ofte modstridende brugerinteresser ... Det vil være et nødvendigt led i den fremtidige forureningsbekæmpelse, at der foretages en indbyrdes prioritering af disse forskellige interesser i omgivelsernes anvendelse, og at der foretages en afvejning ud fra den samfundsmæssige betydning af disse interesser (*FF*, 1971/72, tillæg A: 7761-7762).

Placeringen i bemærkningerne er imidlertid ikke nok for Industrirådet, der i ovennævnte notat tilføjer: „Som forudsætning for at acceptere lovens form – en rammelov med særdeles vide beføjelser til ministeren – findes det imidlertid nødvendigt, at nævnte grundlæggende principper for lovens administration indføjes i selve lovteksten“ (Industrirådets notat af 4/7 1972, MfF 650-018/1972). Herefter følger et forslag til formulering af lovens første tre paragraffer.

Kampen om den såkaldte afvejningsparagraf, der skal sikre en afvejning af miljøinteresserne over for andre samfundsmæssige interesser, herunder også erhvervsinteresser, skulle ikke blive lang.

Der må allerede have været underhåndskontakter mellem ministeriet og Industrirådet om netop dette forhold, for allerede før det omtalte notats officielle dato bliver ministeren på et møde med ministeriets ledelse orienteret nærmere om sagen (Møde hos ministeren den 28/6 1972, „Emner, der bør drøftes“, notat af 16/6 1972, MfF 650.0-18/1972). I notatet hedder det, at

Problemet har formentlig for industrien tillige sammenhæng med spørgsmålet om bemyndigelserne ... Umiddelbart synes en sådan henvisning i formålsbestemmelserne til andre hensyn end de egentlig miljømæssige ikke nødvendige, idet der naturligvis altid vil være tale om en interesseafvejning ... På den anden side er industriens synspunkt forståeligt,

og såfremt en imødekommenhed på dette punkt kunne bane vejen for at opnå erhvervenes tilslutning – i større eller mindre udstrækning – til lovforslaget, synes det rimeligt at gå nærmere ind på overvejelser om, hvorledes formålsbestemmelserne kan ændres.

Allerede i et referat fra andet møde mellem ministeriet og erhvervenes organisationer den 3. juli 1972 har ministeriet under den tilsyneladende meget overvejende overskrift „Foreløbigt oplæg til eventuel ny formulering af lovens kap. 1“ indføjnet et nyt stk. 3 til ændring af § 1 (Notat vedrørende andet møde i ministeriet for forureningsbekæmpelse 3/7 1972 ..., MfF 650.0-18/1972): Formuleringen lyder:

Ved bedømmelsen af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening skal der på den ene side lægges vægt på de ydre omgivelers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og på den anden side den samfundsmæssige nytte af den i § 2 nævnte virksomhed og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne.

Denne formulering anvendes med nogle få rent sproglige ændringer også ved lovforslagets genfremsættelse i januar 1973, og den bliver vedtaget af Folketinget i maj 1973. Der sker som opfølgning på andet møde også en række andre ændringer i lovforslagets kapitel 1 om lovens formål. De svækker alle lovens formålsbestemmelser. To eksempler: I § 1 stk. 2. ændres formuleringen „Loven skal særligt anvendes til at sikre“ til „Loven skal særligt anvendes til at søge sikret“. I § 3 ændres formuleringen „Den, der vil påbegynde virksomhed ... skal vælge et sådant sted for udøvelsen, at faren for forurening begrænses mest muligt“, således at „mest“ erstattes af „bedst“.

På det tredje møde med erhvervsorganisationerne, som finder sted den 15. august 1972, hedder det i referatet, at en af ministeriets kontorchefer spurgte, om „kap. 1 herefter havde en sådan udformning, at kapitlet kunne betragtes som udtryk for erhvervenes synspunkter“. Svaret: „Industrirådet og Landbrugsrådet bekræftede dette, men fremhævede, at spørgsmålene om formålsbestemmelserne, bemyndigelserne og ankenævn hang nøje sammen og derfor ikke burde betragtes isoleret“ (Notat vedrørende 3. møde i ministeriet for forureningsbekæmpelse 15/8 1972 ..., MfF 650.0-18/1972).

Ser vi isoleret på formålsbestemmelserne, må det vel være frygten for at se alt for tilfreds ud, som får en repræsentant for Industrirådet til på et møde med ministeren den 22. september 1972 at give udtryk for følgende:

„Det blev præciseret, at det foreliggende oplæg vedrørende formålsbestemmelserne dækkede Industrirådets ønsker, selv om formuleringerne afveg fra det, som rådet oprindeligt havde foreslået“ („Notat vedrørende mødet hos ministeren for forureningsbekæmpelse 22/9 1972“, MfF 650.0-31/72).

Industrirådet – hele tiden bakket op af landbrugets organisationer – får det som ønsket, hvad angår lovens formål, og uden de store sværdslag. Så nemt går det ikke med hensyn til ankebestemmelser, spørgsmålet om bemyndigelsesernes karakter samt erstatningspligt.

M I L J Ø A N K E N Æ V N E T

Ét af de meget tunge spørgsmål er miljøbeskyttelseslovens ankebestemmelser. Allerede før den første fremsættelse i maj 1972 har erhvervene peget på, at de ønsker oprettet regionale ankeretter, som kan tage stilling til kommunalbestyrelses og amtsråds afgørelser (referat af kontorchef Borres foredrag for Amtsrådsforeningen, 30/5 1972, MfF 650.0-18/1972). Alligevel indeholder det første forslag til miljølov i § 52 kun „almindelige“ ankebestemmelser, hvorefter kommunalbestyrelsernes eller amtsrådenes beslutninger kan ankes til Miljøstyrelsen, der træffer endelig administrativ beslutning. Efter nogle særlige regler skal ministeren kunne tillade, at afgørelserne videreankes til ministeren, ligesom ministeren får mulighed for på eget initiativ at tage Miljøstyrelsens opgørelser op til afgørelse.

Fra første stund er disse ankebestemmelser et af de centrale diskussionspunkter. På det første møde mellem erhvervenes organisationer og ministeriet, den 6. juni 1972, fremhæver erhvervene igen, at den foreslåede ordning er problematisk set med erhvervenes øjne. I et notat fra Industrirådet, som ministeriet modtager den 28. august 1972, opsummerer rådet sine indvendinger mod lovforslagets ankebestemmelser (notat fra Industrirådet, MfF 650.0-18/1972):

- 1) Kommunalbestyrelserne og amtsrådene besidder næppe den fornødne ekspertise.
- 2) Ankeinstanserne – Miljøstyrelsen eller ministeren – besidder ikke den fornødne stedlige indsigt i sagerne.
- 3) Det kan ikke være betryggende, at Miljøstyrelsen og ministeren er sidste instans i sager, hvor påbud og forbud er truffet på basis af bekendtgørelser og forordninger udfærdiget af disse myndigheder.
- 4) I mange sager, hvori det offentlige er part ... som virksomhedsudøver ... er det ikke rimeligt, at administrationsapparatet står alene om afgørelsen af, hvorvidt sådan virksomhed skal iværksættes og af de vilkår, hvorunder den skal udøves ...
- 5) Sluttelig må

det forudses, at en række kommende bekendtgørelser og forskrifter ... vil rejse problemer ... som det vil være mest hensigtsmæssigt at henskyde til et uvildigt organs endelige afgørelse.

Ministeriets administrative ledelse holder møde den 28. juni med ministeren. I oplægget til mødet (Notat af 16/6 1972, MfF 650.0-18/1972) hedder det:

Fra ministeriets side gjordes det gældende (der refereres til mødet med erhvervsorganisationerne 6/6, *forf.*), at man næppe herfra kunne acceptere, at den endelige afgørelse blev henlagt til regionale organer, idet dette ville stride mod den centrale styring og ensartethed for hele landet, som man har lagt stor vægt på. ... Derimod ville man nok realistisk kunne gå ind i overvejelser om etablering af én central ankeret, der kunne efterprøve Miljøstyrelsens og også ministerens afgørelser.

På det efterfølgende møde med erhvervsorganisationerne orienteres disse om, at „forslaget om regionale ankenævn var forelagt ministeren, og at denne havde stillet sig meget skeptisk over for det nødvendige eller hensigtsmæssige heri. Ministeren var derimod villig til nærmere at drøfte spørgsmålet om én ankeret“. Industrirådet og Landbrugsrådet finder det „beklageligt“, at ministeren ikke er enig i erhvervenes synspunkter. „Man lagde især vægt på regionale retters lokalkendskab og lette adgang til at foretage besigtigelser“ („Notat vedrørende andet møde ... 3/7 1972 ... med erhvervsorganisationerne“, MfF 650.0-18/1972). Hovedhensynet har været at øge muligheden for at få tilgodeset erhvervenes interesser.

Efter at ministeren med sit tilsagn om „nærmere at drøfte“ muligheden for én ankeret har vist sig imødekommende over for erhvervenes ønsker, går forhandlingerne over i en skyttegravskrig. Der bliver affyret en del ammunition, men fronterne ændres ikke. I et underhåndsbrev til en kontorchef i Boligministeriet skriver kontorchef i Forureningsministeriet Niels Borre således den 25. august 1972, at „forhandlingerne (er) nærmest gået i stå“ i spørgsmålet om ankeretter (MfF 650.0-18/1972). Ministeriet har ikke tænkt sig at gå videre end til ét ankenævn, fordi regionale ankenævn vil svække muligheden for en ensartet anvendelse af loven rundt om i landet.

På et møde mellem ministeren og erhvervsorganisationerne den 22. september 1972 udtaler ministeren, at „Industrirådets forslag om regionale ankeretter var ... en løsning, der hverken sagligt eller politisk burde gennemføres“ („Notat vedrørende mødet hos ministeren ... 22/9 1972“, MfF

650.0-31/72). På samme møde gør ministeren erhvervsorganisationerne opmærksomme på, at også de kommunale organisationer er „meget skeptiske over for tanken om institutionalisering af nye uafhængige instanser“. I referatet af mødet den 16. august 1972 med de kommunale organisationer (MfF 650.0-18/1972) hedder det da også, at „(D)e foreløbige reaktioner fra de kommunale organisationer var særdeles negative over for industrirådets forslag“.

Derved bliver det. Industrirådet får ikke sine regionale ankeretter. Industrien får derimod ét domstolslignende ankenævn. Man kan diskutere, om ikke oprettelsen af Miljøankenævnet er noget mere end en halv sejr for Industrirådet. I hvert fald hedder det i et internt notat fra Forureningsministeriet („Notat. Problemer i forbindelse med optagelse af en central ankemyndighed i miljølovsforslaget“ af 26/9 1972, MfF 650.0-31/1972): „Selv om Miljønævnet er ønsket indsat som en garant for, at der ikke tilsidesættes berettigede hensyn til erhvervslivet (forurenerne), må det være givet, at Miljønævnet på den anden side også må behandle klager over tilsidesættelse af miljøhensyn“. Den sidste tilføjelse må mere ses som en legitimering af indrømmelserne til Industrirådet end som en skærpelse.

Dermed er sagen imidlertid ikke færdig. Der skal forhandles om det nye nævns kompetenceområde, dets sammensætning, procedurer mv. Vi skal alene opholde os ved nævnets sammensætning.

I det just nævnte interne notat overvejes nævnets sammensætning. Notatet anser det for „givet, at der fra erhvervenes side forventes, at erhvervsinteresser bliver repræsenteret direkte i Miljønævnet“. Interessant nok henregner notatets forfatter de kommunale organisationer hertil. Her gætter forfatteren forkert. De kommunale organisationer optræder i et fjerde udkast til „Ændringer i miljølovsforslaget ... ved oprettelse af et Miljøankenævn“ af 9. oktober 1972 (MfF 650.0-31/1972), men ordene „Amtsrådsforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening og Københavns og Frederiksberg Kommuner“ er overstreget som indstillere af medlemmer til Miljøankenævnet. Herefter er kommunal repræsentation ikke på tale. Kommunerne bliver ikke repræsenteret i Miljøankenævnet.

Notatets forfatter gætter også forkert på et andet område, som kommer til at spille en rolle under den parlamentariske behandling. Efter at erhvervenes repræsentation bliver anset for „givet“, hedder det videre:

Det er vanskeligere at give regler for, hvorledes de modstående interesser, miljøværnsinteresserne eller de forureningsramtes interesser bør repræ-

senteres. Problemet bør nok løses således, at der tilsvarende beskikkes et antal medlemmer efter indstilling fra en række af ministeren anerkendte foreninger, i hvis formål og arbejde miljøbeskyttelsen indgår.

Seriøse overvejelser i ministeriet om repræsentation fra miljøorganisationerne har vi ikke kunnet identificere andre steder i materialet. I det ovennævnte notat af 9. oktober 1972 optræder der ingen repræsentanter for miljøorganisationerne. Miljøorganisationerne forsvinder mellem den 26. september og den 9. oktober ud i det blå som medlemmer af Miljøankenævnet. Det er alene Industrirådet, Landbrugsrådet, De Samvirkende Danske Landboforeninger, De Samvirkende Danske Husmandsforeninger samt Miljøstyrelsen, der kan indstille medlemmer til Miljøankenævnet.

Det forhindrer ikke en række organisationer i at foreslå en bredere repræsentation – på et tidspunkt, hvor denne side af sagen er afgjort. Således kan Danmarks Sportsfiskerforbund „under ingen omstændigheder acceptere Miljøankenævnets sammensætning ud fra den betragtning, at det bliver de forurenende erhverv, der kommer til at træffe afgørelser om deres egne forhold“ (Brev fra Danmarks Sportsfiskerforbund af 3/3 1973 til Folketingets udvalg vedrørende behandling af forslag til lov om miljøbeskyttelse). Under folketingsbehandlingen argumenterer SF (*FF*, 1972/73: 3921, 6850) da også for, at miljøorganisationerne skal være repræsenteret i Miljøankenævnet, og partiet fremsætter forgæves forslag herom.

På et tidspunkt midt i de hektiske forhandlinger overvejes det, om fagbevægelsen skal repræsenteres i det nye miljøankenævn. I hvert fald hedder det i et notat fra et møde mellem embedsmænd og minister, at „Arbejderbevægelsens erhvervsråd optages ikke i lovforslaget blandt de organisationer, der skal udpege sagkyndige til ankenævnet. Det kan eventuelt tages op, såfremt der er ønske herom i folketingsudvalget“ (Notat vedrørende møde hos ministeren 24/10 1972 angående den resterende del af arbejdet med miljølovsforslag mv., MfF 24/10 1972).

Presset for en repræsentation fra folketingsudvalget eller fagbevægelsen har ikke været stort. I hvert fald er Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund ret sent på den, når forbundet i et brev til ministeren den 18. april 1973 anmoder om, at Miljøankenævnet også kommer til at bestå af repræsentanter fra fagbevægelsen, „herunder også DASF“. Det afviser Jens Kampmann i et svar til forbundet den 14. maj 1973. Den 26. juni beklager forbundsformand Ejler Sønder ministerens afvisning og anmoder om et møde. Mødet afholdes først den 2. april 1974. I et notat dateret

den 28. marts 1974 til ministeren til et formøde peger ministeriet på en række synspunkter, som kan „gøres gældende“: At loven er vedtaget, at Miljøankenævnets sammensætning ikke kan ændres, at LO aldrig har svaret på høringsen i foråret 1972 (hvor der i øvrigt ikke eksisterede noget miljøankenævn i det fremsatte lovforslag), og at fagbevægelsen ikke besidder kompetence med hensyn til det ydre miljø. Endelig kommer følgende interessante betragtning: „De af erhvervsorganisationerne og Miljøstyrelsen udpegede er sagkyndige, og betragtes ikke som interesserepræsentanter“ (alle dokumenter: MfF 1972.1000-4).

Industrirådet ville sikkert for den gode sags skyld erklære sig enig heri. Ikke desto mindre betragter Industrirådet sammensætningen som en garant for at sikre erhvervenes interesser. Ellen Margrethe Basses afhandling viser, at det i vidt omfang også lykkedes (1988: 335f.): Miljøankenævnets afgørelser afspejlede i vidt omfang dets sammensætning, dvs. en bias til fordel for erhvervene og de økonomiske interesser.

„MINISTEREN KAN ...“ : BEMYNDIGELSERNE

Miljøbeskyttelsesloven indeholder et betydeligt antal bemyndigelsesbestemmelser. Allerede ved lovens første fremsættelse er ministeren opmærksom på, at de mange bemyndigelser vil kunne give anledning til bekymring – hos såvel Folketinget som organisationerne. Det hedder derfor i ministerens fremsættelsestale:

Hvor der er tale om indgribende foranstaltninger, vil det være naturligt, at disse forelægges Folketinget i det enkelte tilfælde som lovforslag, uanset at der er hjemmel til at fastsætte reglerne ved bekendtgørelser. I øvrigt vil jeg naturligvis holde Folketingets udvalg angående forureningsbekæmpelse orienteret om mere betydende initiativer, der tages med henblik på udfærdigelse af bekendtgørelser mv. om emissionsbegrænsninger og lignende ... Det er samtidig en selvfølge, at de erhvervsorganisationer, som berøres ved de enkelte regler, inddrages i forhandlingerne forud for reglernes gennemførelse, og dette har jeg da også aftalt med repræsentanter for industri og landbrug (FF, 1971/72: 6000-6001).

Organisationerne er ikke helt beroligede, selv om ministeren med disse formuleringer synes at have løst cirkelns kvadratur. I hvert fald peger de fra første færd på, at de ikke er trygge ved lovforslagets bemyndigelser. Det er Folketinget heller ikke. I forbindelse med førstebehandlingen af det første lovforslag peger den radikale Svend Haugaard på, at lovforslaget

indeholder ikke mindre end 27 bestemmelser, hvorefter ministeren „kan“ det ene eller det andet (*FT*, 1971/72, A: 7758). Og den senere vedtagne lov udvider ministerens bemyndigelser. I hvert fald indeholder den 36 ministerielle „kan'er“.

På de fleste af møderne mellem erhvervsorganisationerne og Ministeriet for Forureningsbekæmpelse i løbet af sommeren og efteråret 1972 drøfter man spørgsmålet om „bemyndigelserne“. Det er af referaterne ikke helt klart, hvori præcist problemet består, men for blandt andet Industrirådet er problemet lovens mange muligheder for, at ministeren kan udstede forvaltningsakter med indgribende konsekvenser for virksomhederne.

På det tredje møde med erhvervsorganisationerne („Notat vedrørende tredje møde i ministeriet for forureningsbestemmelse, 15/8 1972 ...“, MfF 650.0-18/72) fremhæves dog følgende:

Industrirådet fandt det vanskeligt at tage endelig stilling til bemyndigelserne, inden man kendte udformningen af de fra vandlovgivningen til miljøloven overførte regler ... I øvrigt kunne man acceptere bemyndigelserne, såfremt kap. 1 blev udformet som nævnt ovenfor, og såfremt der blev oprettet miljøretter. Landbrugsrådet fremhævede betydningen af, at bemyndigelserne anvendtes således, at der blev stillet ensartede krav til kommuner og til private.

Da både kravene til lovens kapitel 1 og oprettelsen af et domstolslignende ankeorgan bliver opfyldt i løbet af efteråret, synes diskussionen om bemyndigelserne at aftage i intensitet. Også på vandområdet tilfredsstilles erhvervenes krav om en inddæmning af ministerens bemyndigelser. I de afsluttende forhandlinger med Industrirådet om blandt andet vandlovgivningen opnås der enighed om en formulering af lovens § 28 (om bemyndigelsen til at fastsætte regler om spildevandsanlæg) – og der opnås enighed om i bemærkningerne til denne paragraf at fremhæve, at „(s)åvel erhvervsorganisationerne som kommunerne vil blive inddraget i de forhandlinger, der vil blive ført, inden bekendtgørelser udfærdiges i henhold til denne bestemmelse“ („Protokollat for embedsmandsforhandlingerne med Industrirådet 12/11 1972“ af 13/11 1972). Et tilsagn om at inddrage organisationerne i forbindelse med udarbejdelse af administrative forskrifter er også optaget i bemærkningerne til det lovforslag, der fremsættes i januar 1973 (*FT*, 1972/73, A: 3900-3901).

Ministeren får tilsendt protokollatet med brev af 13. november 1972. Brevet slutter: „Reckmann (kontorchef i Industrirådet, *forf.*) vil foranledige, at

Industrirådets stilling til forhandlingsresultatet meddeles ministeriet senest i morgen tidligt“. Muligvis ser ministeren notatet så sent, at Industrirådet har nået at meddele sin stilling, eller også kender ministeren resultatet på forhånd. I hvert fald tilføjer ministeren med hånden: „O.K. Det var glædeligt“. Industrirådet er på plads.

Bemyndigelserne fik også parlamentariske konsekvenser. De mange bemyndigelser til ministeren er én af hovedbegrundelserne for, at de radikale undlader at stemme ved lovens tredjebehandling (*FF*, 1972/73: 6846). Svend Haugaard peger i øvrigt på det ikke helt logiske i, at ministeren skal have så mange beføjelser, når han lover Folketinget, at indgribende foranstaltninger vil blive udarbejdet som lovforslag (*FF*, 1972/73: 6845). Også Venstre, der ligeledes undlader at stemme ved tredjebehandlingen, har kritiske kommentarer om de mange bemyndigelser (*FF*, 1972/73: 3911). I et notat fra den 23. januar 1974, hvor den smalle Venstre-regering er tiltrådt, og Forureningsministeriet udvidet og omdøbt, opsummerer Miljøministeriet („Notat vedrørende givne tilsagn angående udnyttelse af miljølovens bemyndigelser“, MM 1974.1000-18) de praktiske implikationer i forhold til Folketinget:

1. Mere indgribende foranstaltninger vil blive forelagt for Folketinget i de enkelte tilfælde i form af lovforslag, uanset om der måtte være hjemmel i miljølovens bemyndigelsesbestemmelser til at fastsætte reglerne i form af bekendtgørelser.
2. Alle mere betydende initiativer, der tages med henblik på udfærdigelse af bekendtgørelser mv. om emissionsbegrænsning og lignende ... vil inden underskrivelsen og udsendelsen blive forelagt folketingsudvalget til orientering (og eventuelt forhandling). Dette gælder vel strengt taget ikke de udkast til *vejledende* normer, der for tiden er under udarbejdelse, men det vil nok være hensigtsmæssigt.

Forudsætningen for dette meget tættere samspil mellem minister og folketingsudvalg er den reform af Folketingets udvalgsstruktur, som er gennemført i 1972. Ad hoc-udvalgene erstattes af stående udvalg, hvis såkaldte „almindelige del“ giver medlemmerne mulighed for at rejse spørgsmål uden for den egentlige lovbehandling, herunder at følge ministerens forvaltning. Dog sjældent så tæt som i tilfældet med Miljøudvalget, hvor netop miljøbeskyttelsesloven giver et samspil mellem minister og udvalg, som ikke på det tidspunkt findes på andre udvalgsområder.

**LANDBRUGET MELDER FRA :
ERSTATNINGSSPØRGSMÅLET**

Ministeren og hans departement manøvrerer dygtigt for at få Industrirådet til at slutte op om loven. I forbindelse med den anden fremsættelse af lovforslaget i januar 1973 bruger ministeren endda formuleringen, at industrien kan „acceptere“ det genfremsatte lovforslag (*FF*, 1972/73: 2851). Men han må med beklagelse konstatere, at:

(t)rods de meget indgående og langvarige forhandlinger er det imidlertid ikke lykkedes at opnå en tilsvarende enighed med landbrugsorganisationerne, bl.a. fordi der i lovforslaget ikke er hjemmel til at yde erstatning ved indgreb overfor eksisterende virksomheder, der er placeret i overensstemmelse med den gældende planlægning – især i landzonen (*FF*, 1972/73: 2851).

Ministeren nævner allerede ved den første fremsættelse, at organisationerne er opmærksomme på det forhold, at lovforslaget giver mulighed for, at en lovligt etableret virksomhed kan blive pålagt bebyrdende omkostninger (*FF*, 1971/72: 5993). Det er imidlertid svært på grundlag af det foreliggende materiale at identificere et meget intensivt eller konfliktfyldt forhandlingsforløb knyttet til spørgsmålet om erstatninger.

I et notat af 9. juni 1972 („Kontakt til andre ministerier i forbindelse med miljølovens genfremsættelse“, uden j.nr.) nævnes det under Boligministeriet „... kontakt optaget den 9. juni d.å. vedr. ‘planlægningsofre‘“. Boligministeriet er endnu ressortministerium for planlovgivningen.

Spørgsmålet optræder imidlertid ikke i et notat af 16. juni 1972, hvor embedsmændene i Forureningsministeriet skal diskutere miljøbeskyttelsesloven med ministeren („Møde hos ministeren, 28/6 1972“, MfF 650.0-18/1972). Men ministeriet har alligevel forfulgt spørgsmålet. Den 11. august 1972 afholder tre af ministeriets medarbejdere møde med kontorchef i Boligministeriet, Bendt Andersen. Sidstnævnte gør opmærksom på, at ministeriet siden 1938

havde haft den opfattelse, at planlægningslovgivningen ikke burde rumme erstatningsbestemmelser ... der skulle bestå en mulighed for at kunne ændre foreliggende planer, uden at det offentlige af den grund ifaldt erstatningsansvar ... man (måtte) altid være indstillet på, at fremtiden kunne indebære øgede krav ... (som) ... kunne komme til udtryk i en planlægning eller f.eks. som et pålæg i medfør af miljøbeskyttelseslovgivningen. Bendt Andersen var kritisk over for en eventuel optagelse af

erstatningsbestemmelser i forbindelse med påbud efter miljøbeskyttelseslovgivningen („Miljøloven. Møde 11/8 1972 mellem Borre, Allesen-Holm og kontorchef Bendt Andersen, Boligministeriet“, MfF 650.0-18/1972).

Den holdning tager Forureningsministeriet håndfast til sig. Der synes ikke at være åbninger fra ministeriets side i de forhandlinger, der forløber hen over efteråret. Først på det fjerde møde med erhvervsorganisationerne, som finder sted den 14. september 1972, omtales erstatningsspørgsmålet som et ønske fra erhvervenes organisationer, som de gerne vil drøfte på et forestående møde med ministeren („Notat vedrørende fjerde møde i ministeriet for forureningsbekæmpelse, 14/9 1972“, MfF 650.0-18/72). På dette møde fremhæves erstatningsspørgsmålet af Landbrugsrådets repræsentant, Anders Andersen, idet Landbrugsrådet ønsker erstatning i „de tilfælde, hvor man af hensyn til almenvellet påbyder nedlægning af virksomheder, som er drevet forskriftsmæssigt“ („Notat vedrørende mødet hos ministeren for forureningsbekæmpelse, 22/9 1972“, MfF 650.0-31/72). Ministeren svarer Landbrugsrådet, at han anser det for „mindre heldigt“, hvis staten skal yde erstatning for følgerne „af en uheldig lokal planlægning“, og han henviser til lovens almindelige princip, nemlig at forurenere skal betale, noget der imidlertid aldrig bliver formuleret i loven.

Ministeren og ministeriet står fast. Der vil ikke blive ydet erstatning. I bemærkningerne til det genfremsatte lovforslag hedder det, at

Det er i den eksisterende planlægningslovgivning ikke tilsigtet som noget mål at etablere sådanne retsvirkninger, at man kan knytte erstatningsproblematikken sammen med planlægningen, idet myndighederne ikke bør være bundet af en eksisterende planlægning, således at den nødvendige, løbende revision af dispositionsplanlægning og byplaner vanskeliggøres (FT, 1972/73, A: 3909).

Prisen er, at landbrugets organisationer ikke bakker miljøbeskyttelsesloven op. Og hvad så, kunne man spørge. Lovgivningsmagten holder til på Christiansborg – ikke på Axelborg. Miljøbeskyttelsesloven gælder for landbruget, hvad enten dette kan „acceptere“ loven eller ej. Problemet er, at det samarbejde mellem stat, kommuner og erhverv, som miljøbeskyttelsesloven forudsætter, får trange kår på landbrugsområdet i ret mange år efter lovens vedtagelse. Antagelig kan man heri finde forklaringen på, at beslutningsprocessen bliver så kaotisk, som tilfældet er, da man i slutningen af 1980'erne med vandmiljøplan I skal til at finde løsninger

på nogle af de vandforureningsproblemer, som miljøbeskyttelsesloven aldrig får fat på.

**K O M M U N E R N E P Å B A N E N :
M I L J Ø B E S K Y T T E L S E N S
F O R V A L T N I N G S S T R U K T U R**

I de forhandlinger, som er behandlet ovenfor, spiller de kommunale organisationer kun en beskeden rolle, men de spiller langt fra nogen beskeden rolle for miljøbeskyttelseslovens udseende. Centrale spørgsmål knytter sig til fordelingen af administrative kompetencer mellem primærkommunerne, amtskommunerne og staten.

Den beskudne forvaltning på miljøområdet før miljøbeskyttelsesloven er kommunal – men det er ikke kommunalbestyrelserne, der har hovedrollen. De kommunale sundhedskommissioner administrerede de lokale sundhedsvedtægter, som er udstedt med hjemmel i den lovgivning, der opstod som følge af koleraepidemien i 1850'erne. Lovgivningen var ændret i 1868 – men ikke siden. Sundhedskommissionerne er udpeget af kommunalbestyrelserne, og mindst ét af medlemmerne skal være medlem af kommunalbestyrelsen. Til kommissionerne er knyttet den stedlige embedslæge og politimester.

Et andet hovedelement i den tidlige forureningslovgivning er landvæsenskommissionerne, der varetager opgaver knyttet til vandforsyningsloven og vandløbsloven. Kommissionerne er domstolslignende forvaltningsorganer med en stedlig underretsdommer som formand. De øvrige medlemmer skal have teknisk indsigt. Vandindvinding og afledning af spildevand til vandløb og hav kræver i de fleste tilfælde godkendelse fra landvæsenskommissionerne.

Hvis en miljøreform skal have gennemslagskraft, må den indebære en samling af den administrative indsats. Hygiejnekommissionen har i 1970 og Forureningsrådet i 1971 foreslået, at en væsentlig del af den fremtidige forureningsbekæmpelse skal forestås af kommunalbestyrelser og amtsråd. Dette forslag følger Forureningsministeriet fra første færd. Forslaget indebærer en stærkt decentraliseret struktur for den samlede miljøforvaltning. Der bliver i udarbejdelsen skelet til den svenske lov fra 1969, der også har placeret en række vigtige opgaver på lokalt og regionalt niveau. Fra starten er den danske model imidlertid mere decentraliseret end den svenske, eksempelvis hvad angår godkendelsen af forurenende virksomheder, der i Sverige er en statslig opgave (Lundqvist, 1996).

Forhandlingsforløbet med de kommunale organisationer – og Københavns og Frederiksberg Kommuner – bliver lige så langt og intenst som forhandlingerne med erhvervene. Den tekniske kompleksitet er noget større, ikke mindst fordi man i tidsrummet mellem første og anden fremsættelse skal overflytte og indarbejde forureningsbestemmelserne fra de to eksisterende vandlove i miljøbeskyttelsesloven. Til gengæld er forhandlingerne mindre konfliktfyldte end forhandlingerne med erhvervenes organisationer.

Vi skal følge to forløb, der knytter sig til forhandlingerne om forvaltningsstrukturen. Det ene vedrører kompetencen til at meddele tilladelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 om særligt forurenende virksomheder.⁴ Det andet især Københavns Kommunes modstand mod at tillægge byrådene som sådanne de kommunale kompetencer. Kommunen ser gerne sundheds- og landvæsenskommissionerne bevaret.

Først kapitel 5-virksomhederne. I det først fremsatte lovforslag er kompetencen til at godkende særligt forurenende virksomheder henlagt til amtsrådet (§ 16 stk. 1). I den endeligt vedtagne lov er denne ganske væsentlige kompetence henlagt til kommunalbestyrelserne (§ 39 stk. 1), dog således at ministeren efter forhandling med de kommunale organisationer kan beslutte, at visse godkendelser skal henlægges til Amtsrådet eller Hovedstadsrådet (§ 39 stk. 2). Forhandlingsspillet er ikke helt nemt at gennemskue. Allerede den 15. maj 1972, dvs. tre dage før ministerens fremsættelse af det første lovforslag, meddeler Amtsrådsforeningen nemlig i et brev sine foreløbige kommentarer til lovforslaget (som har været drøftet på et møde i ministeriet den 2. maj). Det hedder blandt andet, at hovedparten af godkendelserne bør „udfærdiges af kommunalbestyrelserne“ – bortset fra særlige tilfælde, hvor forskellige interesser eller virksomhedens størrelse og art tilsiger, at amtsrådene skal have kompetencen (MfF 650.0-18/1972). Kampen synes afsluttet, inden den var kommet i gang.

Det var den imidlertid ikke helt. Spørgsmålet spiller ikke nogen synderlig fremtrædende rolle hen over sommeren og det tidlige efterår. Den endelige beslutning træffes først i december 1972. Den 27. november 1972 – da de afsluttende forhandlinger er på sit højeste – holder Jens Kampmann møde med formanden for Kommunernes Landsforening, Henning Rasmussen. Her giver Kampmann tilsagn om, at godkendelser efter kapitel 5 skal meddeles af kommunalbestyrelsen. Det hedder herefter, at det „aftaltes, at Henning Rasmussen selv skulle indhente Jacob Sørensens (Amtsrådsforeningens formand, *forf.*) tilslutning hertil“. Notatets forfatter går ud fra, at denne enighed er tilvejebragt inden det kommende møde mellem ministe-

ren og de kommunale parter den 4. december 1972. „På denne baggrund vil drøftelserne på mødet formentlig kunne komme til at koncentrere sig omkring Københavns og Frederiksberg kommuner“ („Notat vedrørende mødet med de kommunale organisationer ...“ af 4/12 1972. MfF, uden j.nr.).

Helt på plads har sagen ikke været. På mødet den 4. december giver KL's repræsentant udtryk for, at det er uhensigtsmæssigt, at amtsrådene skal meddele godkendelser efter kapitel 5. Henning Rasmussen synes således ikke at have fået Amtsrådsforeningens tilsagn om at overflytte kompetencen til kommunerne. I hvert fald giver foreningens formand udtryk for, at han ikke forstår KL's holdning, fordi problemerne med „svært forurenende virksomheder måtte betragtes som regionale“. På mødet finder der derefter en forhandling sted: „Der opnåedes herefter enighed om, at ... det bliver hovedreglen, at godkendelse meddeles af kommunalbestyrelsen, og at ministeren fastsætter regler om, hvilke sager der afgøres af amtsrådet“ („Notat vedrørende mødet hos ministeren for forureningsbekæmpelse mandag 4/12 1972 ...“, MfF 12/12 1972, uden j.nr.). KL løber med det meste, men Amtsrådsforeningens protester forekommer heller ikke overbevisende.

Også konflikten med Københavns Kommune får ministeren bokset på plads. Den decentraliserede model, som er ministeriets udspil, indebærer nedlæggelse af sundhedskommissionerne og en beskæring af landvæsenskommissionernes kompetencer. Sundhedskommissionerne har ikke nogen stærk selvstændig organisation. Deres eneste stærke potentielle fælle er kommunerne, som måske heller ikke er så forlibt i de to slags kommissioner. KL synes ikke at have ofret sundhedskommissionerne mange overvejelser. Embedslægerne, Foreningen af sundhedskommissioner i Københavns Amt og politimesterforeningen (nogen landsdækkende organisation synes ikke at have eksisteret) er da også fra starten placeret i den anden eller tredje division af organisationer, som alene bliver bedt om skriftlige kommentarer til lovforslaget, eller som selv melder sig på banen. Deres tilslutning er ikke vigtig.

Embedslægeforeningen beklager i sit høringssvar af 25. juni 1972, at sundhedskommissionerne nedlægges, fordi „den hidtidige dialog mellem folkevalgte og embedsmænd (politimester og embedslæge) kan bortfalde, hvilket kan virke uheldigt på sagsbehandlingen såvel politisk som sagligt“ (MfF 1972 650.0-18). Det er dette – forudsigelige – svar, om hvilket det i det ovennævnte notat af 22. september 1972 (MfF 610.0-33) som tidligere nævnt lidet imødekommende hedder, at „I. kontor kan med det samme

skrive et udglattende brev til embedslægeforeningen, hvor man henviser til den forestående revision af embedslæge-loven uden at invitere til noget møde i ministeriet“. Også politimestrene beklager i deres høringssvar, at lovforslaget indebærer nedlæggelse af sundhedskommissionerne (Høringssvar fra politimesteren i Frederiksberg Birk af 1/9 1972; høringssvar fra Foreningen af Politimestre i Danmark, indgået 5/9 1972, MfF 650.0-18/1972).

Indarbejdelsen af de to vandloves forureningsbestemmelser i forslaget til miljøbeskyttelseslov indebærer en beskæring af landvæsenskommissionernes kompetence. Kommissionerne er i deres høringssvar positive over for lovforslagets generelle hensigt. De har – som erhvervene – indvendinger mod lovforslagets ankesystem og henviser i den sammenhæng til den rolle, som landvæsenskommissionerne spiller. I forbindelse med det forestående arbejde med de to vandlove finder organisationen, at netop landvæsenskommissionerne kan komme til at spille en vigtig rolle, fordi de foruden den juridiske ekspertise er i besiddelse af „betydelig teknisk ekspertise“ (Høringssvar fra Sammenslutningen af formænd for afvandings- og landvæsenskommissioner af 23/6 1972, MfF 650.0-18/1972). Den endelige løsning indebærer en stærk beskæring af landvæsenskommissionernes kompetence. Heller ikke denne del af den eksisterende miljøorganisation synes det at volde ministeriet store problemer at ændre. Landvæsenskommissionerne mangler styrke og venner.

Kun én ven har sundheds- og landvæsenskommissionerne. Københavns Kommune er ikke tilhænger af en model, der på lokalt og regionalt niveau skal holdes inden for kommunalbestyrelsernes og amtsrådenes kompetence. Kommunen foretrækker de eksisterende kollegiale organer.

Københavns Kommunes holdning synes mest bestemt af besværet med at ændre den eksisterende organisation, hvor sundheds- og landvæsenskommissionerne altså spiller en væsentlig rolle. I hvert fald hedder det i et embedsmandsnotat til forureningsministeren forud for et møde mellem ministeren og de kommunale parter den 4. december 1972:

Således er Københavns Kommune i modsætning til Kommunernes Landsforening ikke særlig interesseret i selv at fordele f.eks. kloakeringsudgifter mv., men foretrækker, at afgørelsen heraf henlægges til en uafhængig retlig instans. På embedsmandsplan har vi i et vist omfang føjet Københavns Kommune, idet erstatningsspørgsmål ikke som oprindeligt planlagt skal afgøres af en landvæsenskommission, men derimod af en særlig kommission, nedsat i henhold til bygge-loven for København. Endvidere har Københavns Kommune fået lov til at bevare de meget lempelige proces-

suelle regler i forbindelse med behandlingen af ekspropriationssager ... („Notat vedrørende mødet med de kommunale organisationer ...“ af 4/12 1972, MfF uden j.nr.).

Mere skal kommunen ikke have. På mødet den 4. december 1972 giver borgmesteren for Københavns Magistrats 2. afdeling, Edel Saunte, fra starten den indrømmelse, at kommunen vil acceptere beskæringen af landvæsenskommissionernes kompetence. Dog skal der udarbejdes særlige regler for Københavns Kommune med henvisning til, at det meste af drikkevandet hentes uden for kommunen. Til dette forslag lover ministeren nærmere forhandlinger, men disse blev af hensyn til den pressede tid udskudt til efter lovens vedtagelse. Til Københavns Kommunes beklagelse over ophævelsen af sundhedskommissionerne har ministeren blot den bemærkning, at „ophævelsen af sundhedskommissionerne havde fundet stærk støtte fra Kommunernes Landsforening og fra Amtsrådsforeningen“ („Notat vedrørende mødet hos ministeren for foreningsbekæmpelse mandag 4/12 1972 ...“, MfF, 12/12 1972, uden j.nr.).

Det er da også en tilfreds minister, der den 25. januar 1973 kan genfremsætte forslag til lov om miljøbeskyttelse og henvise til, at også de kommunale organisationer har „tiltrådt“ lovforslaget (FF, 1972/73: 2860) – også selv om han må henvise til, at der er et hængeparti med Københavns Kommune, hvilket imidlertid først vil blive afgjort efter lovens vedtagelse.

Loven vedtages den 29. maj 1973 med 98 socialdemokratiske og konservative stemmer for, mens ingen stemmer imod.

EN SAG FOR DE STORE

Forhandlingerne om den første miljøbeskyttelseslov er udpræget en sag for de store og politisk vigtige organisationer – Industrirådet og landbrugets samt de kommunale organisationer (og Københavns og Frederiksberg Kommuner). Ministeriet fejer urbant – men brutalt – andre relevante organisationer til side. De vurderes ikke som tilstrækkeligt politisk relevante eller interessante i sammenhængen – hvor det gælder om at få den nye miljøets hovedlov på plads. Flere forhold har betydning for den rolle, organisationerne spiller.

Det unge ministerium er kun i begrænset omfang belastet af eksisterende korporative strukturer, og de gamle interessenter på området – embedslægerne, politimestrene og landvæsenskommissionerne – har ikke synderlig styrke. Det giver ministeriet betydelige frihedsgrader.

Frit står ministeriet dog ikke. Der er især to logikker på spil. Den ene knytter sig til erhvervene, der må bære omkostningerne ved den nye miljølov. Det er væsentligt for miljølovens succes, at der ikke er et alt for konfliktfyldt forhold til disse erhverv. Samtidig kan man udnytte forholdet til erhvervene i det parlamentariske spil. Den socialdemokratiske mindretalsregering må have V, K eller R med for at få et flertal i Folketinget for loven. Når de konservative stemmer for – mens alle andre oppositionspartier undlader at stemme – er Industrirådets opbakning til loven en væsentlig forudsætning. Industrirådet tager sig godt betalt for sin støtte. Det lykkedes at få ændret lovens formålsbestemmelser, som bliver mere erhvervsvenlige, at få indført et miljøankenævn, som svækker den centrale styring af miljøpolitikken, samt at få pakket de mange bemyndigelser ind i tilsagn om forhandling, når ministeren skal udnytte sine bemyndigelser. Hertil kommer et par andre væsentlige forhold – som ikke er berørt ovenfor – eksempelvis at der ikke kan skrides ind over for godkendte virksomheder. Tilsagnet om at forelægge påtænkte administrative forskrifter for Folketingets Miljøudvalg giver tilsvarende en mulighed for, at erhvervenes partipolitiske venner kan presse ministeren, hvis det skulle være nødvendigt.

En lidt anden logik knytter sig til de kommunale parter. Også her kan parlamentariske forhold spille ind. Nok så væsentligt er det imidlertid, at Forureningsministeriet kun med det største besvær vil kunne etablere en miljøorganisation uden om kommuner og amter. Med de nyetablerede storamter og storkommuner vil det være næsten utænkeligt ikke at lade dem spille en hovedrolle i den nye miljøforvaltning. Forureningsministeriet har ikke haft meget andet valg end at forhandle tæt med de kommunale parter. Der er dog heller ikke noget, der tyder på, at ministeriet har haft andre præferencer.

Miljøbeskyttelsesloven er skrevet af det unge forureningsministerium – men hånden var i en række sammenhænge ført af kommunerne og – især – erhvervslivets store organisationer.

NOTER

- 1 Materialet, som ligger til grund for denne case, er mindre end optimalt. I forbindelse med indsamlingen af materiale fik vi først den besked, at de sager, der vedrørte tilblivelsen af miljøbeskyttelsesloven fra 1973, var udlånt. Det viste sig at være en eufemisme for, at sagen var bortkommet. Ved venlig hjælp fra Miljøstyrelsen fik vi lov til at besøge Rigsarkivets depot, hvor vi ved et tilfælde fandt en del af sagerne arkiveret under Indenrigsministeriets Forureningsråd. Det lykkedes ikke at finde de tidligste dele af sagen om miljøbeskyttelsesloven. Problemet afhjælpes imidlertid af, at de mest intense forhandlinger med organisationerne fandt sted i den periode efter fremsættelse af det første forslag til miljøbeskyttelseslov den 18. maj 1972 og frem til genfremsættelsen den 25. januar 1973, som vort materiale dækker. Hvad angår den meget tidlige del af forløbet har vi måttet ty til sekundære kilder, hvor især Engberg (1999) har været til stor hjælp.
- 2 Det følgende afsnit bygger på Engberg (1999), hvor ikke andet er angivet.
- 3 Spørgsmålene er udvalgt, således at alle de vigtigste erhvervsorganisationer og de kommunale organisationer behandles. De tre første problemer blev især forfulgt af Industrirådet, spørgsmålet om erstatning var den primære begrundelse for, at landbrugets organisationer ikke ville bakke op om miljøbeskyttelsesloven, og spørgsmålet om den administrative struktur involverede især de kommunale organisationer, når bortses fra spørgsmålet om Miljøankenævnet.
- 4 I det først fremsatte lovforslag var reglerne herom optaget i kapitel 3. Forureningsbestemmelserne vedrørende grundvand og overfladevand blev optaget som de nye kapitler 3 og 4.

GRØNNE TIDER?**MILJØBESKYTTelsesLOVEN, 1991**

Miljøbeskyttelsesloven fra 1973 blev til i en anden virkelighed, end den skulle anvendes i. Loven var ikke trådt i kraft, før den første oliekrise varslede nye – dårlige – tider. Arbejdsløsheden voksede, erhvervslivets konkurrenceevne forringedes drastisk, og væksten i de offentlige udgifter bidrog til økonomiske balanceproblemer, som i en lang periode fjernede den politiske opmærksomhed fra miljøpolitikken. Implementeringen af miljøbeskyttelsesloven fik trange kår. Endnu i 1987 var der kun udstedt halvdelen af de godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, som var forudsat i loven – vedtaget 14 år tidligere – og som udgjorde en hovedhjørnesten i loven (Miljøstyrelsen, 1988).

Men midt i 1980'erne går det „ufatteligt godt“. Den borgerlige firkløverregering har held med sin økonomiske politik – i de første år. Stigende investeringer og beskæftigelse, faldende renter og kontrol med de offentlige udgifter fjerner for en tid en del af opmærksomheden om de store økonomiske problemer. Den måske ikke helt så effektive miljøpolitik bliver tydeligere. Det gælder for befolkningen som for politikerne. Mens i 1981 to pct. af vælgerne og i 1984 tre pct. nævnte miljø som ét af de tre vigtigste forhold, som politikerne især skulle beskæftige sig med, er denne andel 15 pct. i 1987 – det tredjevigtigste af alle de forhold, som vælgerne peger på (Goul Andersen, 2003: 138). På Christiansborg er den første vandmiljøplan fra 1987 en spektakulær reaktion på miljøpolitikken manglende succes med hensyn til vandmiljøet (Andersen & Hansen, 1991).

Også på andre punkter kunne miljøbeskyttelsesloven fra 1973 diskuteres. Dens grundlæggende filosofi var rensnings- eller afværgeforanstaltninger, mens den ikke tilskyndede til anvendelse af renere teknologi. Ydermere voksede miljølovgivningen stærkt og i vidt omfang ved knopskydning. I en *beredskabsnotits* til ministeren – den radikale Lone Dybkjær – i slutningen af 1988 karakteriserer Miljøministeriet således den eksisterende miljølovgivning som „(e)t stort komplekst, ulogisk og uharmonisk opbygget regelværk,

der er blevet til „stykke for stykke“ gennem årene“ (MM D 878-0050-80 af 21/11 1988).

I den sidste halvdel af 1980'erne er der derfor gode grunde til at overveje en reform af den eksisterende miljølovgivning, herunder miljøbeskyttelsesloven. Overvejelserne bliver mange og langvarige. Arbejdet med miljøreformen er ikke blot en isoleret miljøministeriel foreteelse. Starten på arbejdet er debatoplægget, *Enkelt og effektivt*, som Miljøministeriet udsender i efteråret 1988, og som signalerer andre hensyn end de rent miljømæssige. Miljøpolitikken skal rettes ind efter tidens krav om deregulering og forenkling og dermed bringes i tråd med regeringens afbureaukratiseringsplan, der skal puste nyt liv i den skrantende regelforenklingskampagne (Statsministeriet, 1988). Den anbefaler blandt andet en forenkling af ankesystemerne – herunder på miljøområdet. Parallelt med *Enkelt og effektivt* udsender Planstyrelsen et debatoplæg, *Planlægningsloven – forenkling og modernisering*, som tilsvarende kommer med en række – mere gennemarbejdede – forslag til ændringer i planlovgivningen. I efteråret 1988 arbejder også Opgavefordelingsudvalget – i daglig tale Lotz III-udvalget efter dets formands tredje udvalg, der beskæftiger sig med forenkling og effektivisering i den offentlige forvaltning – der skal udmønte regeringens forenklingensønsker på det kommunale område.

Lovforberedelsen følger ikke en traditionel vej. *Enkelt og effektivt* er udarbejdet af embedsmænd i Miljøministeriet, og ministeren påpeger i forordet, at hun ikke har taget stilling til forslagene, som er oplæg til debat. På baggrund af en høring blandt en bred kreds af interessenter vil ministeriet herefter udarbejde konkrete lovforslag.

De bliver udarbejdet i løbet af første halvår 1989, hvorefter ministeriet midt i sommerferien 1989 sender dem til høring blandt en lige så bred kreds af interessenter som debatoplægget. Miljøpakken – heriblandt miljøbeskyttelsesloven – bliver fremsat for Folketinget første gang den 18. januar 1990 og genfremsættes uændret igen den 23. oktober samme år. Julevalget den 12. december 1990 nødvendiggør en ny genfremsættelse – som finder sted den 23. januar 1991 og efter regeringsomdannelsen af en ny minister, den konservative Per Stig Møller. Det bliver derfor til ikke mindre end tre førstebehandlinger af lovforslaget, som Folketinget til gengæld den 28. maj 1991 vedtager med en noget bredere tilslutning end forgængerens; alle partier med undtagelse af Fremskridtspartiet stemmer for.

Miljøpolitikens politiske, økonomiske og institutionelle kontekst er en anden end i begyndelsen af 1970'erne. Miljøpolitikken optager partier og

vælgere – om end med vekslende intensitet. Der er i mellemtiden kommet en række miljøorganisationer til, som ikke blot under de rette omstændigheder kan spille en væsentlig rolle for politiseringen af miljøspørgsmål, men som tillige har fået et tæt forhold til embedsmændene i det efterhånden ganske store miljøministerium. Siden 1970'ernes begyndelse er betydelige institutionelle interesser blevet knyttet til den eksisterende miljøpolitik, i ministeriet, i amter og kommuner og blandt erhvervslivets og miljøets organisationer (Christiansen, 1999).

Især knytter der sig stærke institutionelle – og måske også idémæssige – interesser til Miljøstyrelsen (Geckler & Pedersen, 1987). Den politisk selvstændige styrelse bliver søgt politisk støttet, da miljøminister Christian Christensen fra Kristeligt Folkeparti afløses af Lone Dybkjær. En enkelt organisation – Danmarks Sportsfiskerforbund, hvis formand, Børge Christensen, i mange år har spillet en betydelig rolle i miljødebatten – peger i øvrigt i sit høringssvar til *Enkelt og effektivt* på det bemærkelsesværdige i, at ministeren, der netop har forbudt embedsmændene at politisere, udsender et politisk debatoplæg udarbejdet af embedsmænd (høringssvar af 17/1 1989, MS 0121-0028). Måske er følgende formulering i et notat udarbejdet af departementet karakteristisk for styrelsens medarbejdere: „Især er der fra personale i Miljøstyrelsen blevet givet udtryk for manglende tillid til, at de nævnte hensyn (miljø- og naturhensyn, *forf.*) vil blive varetaget“ („Resumé af debatten omkring debatoplægget „Enkelt og effektivt““, 9/2 1989, MM D 88-0050-80).

Også den parlamentariske kontekst for miljøpolitikken er ændret. Hvor den første miljøbeskyttelseslov blev til under det gamle partisystems aller- sidste år – vedtaget et halvt år før jordskredsvalget – bliver den nye miljøbeskyttelseslov til i et folketing med otte partier. Kort før arbejdet med lovrevisionen bliver påbegyndt, er Poul Schlüters anden firkloverregering erstattet af KVR-regeringen. Dermed stækkes det alternative grønne flertal, bestående af de radikale, Socialdemokratiet og SF, som blandt andet havde fremkaldt det kaotiske beslutningsforløb vedrørende vandmiljøplanen. Men der er stadigvæk tale om en mindretalsregering, og efter valget i december 1990 og dannelsen af KV-regeringen er muligheden for alternative flertal til stede igen – ganske vist begrænset af, at det vil være vanskeligt for de radikale helt at undsige miljøpakken.

Den moderniserede miljøbeskyttelseslov, som vi følger i dette kapitel, er en del af en større miljøreform, som er et meget kompliceret stykke lovgivningsarbejde, hvor 21 miljølove arbejdes sammen til fire love (for-

uden miljøbeskyttelsesloven naturbeskyttelsesloven, planlægningsloven og vandløbsloven). Tillige skal der indarbejdes en række nye principper i de nye love, eksempelvis at virksomhederne skal tilskyndes til at anvende renere teknologi.

Vi har derfor måttet udvælge dele af loven, som vi kan behandle lidt mere dybtgående, mens vi må lade de fleste ligge. Valget er faldet på fire dele af loven, der også var aktuelle i forbindelse med tilblivelsen af den første miljøbeskyttelseslov:

- *Reduktion i miljøbeskyttelseslovens klagemuligheder*, dvs. hvilke administrative afgørelser der kan klages over – og hvor mange gange.
- *Nedlæggelse af Miljøankenævnet* – og da nævnet alligevel ikke skulle nedlægges, dets *sammensætning*.
- *Antallet af særligt forurenende virksomheder*, som efter lovens kapitel 5 skal have forhåndsgodkendelse ved etablering af eller ændring i produktionen.
- *Håndtering af ministerens bemyndigelser*, hvoraf der var endnu flere end i den oprindelige miljøbeskyttelseslov. Dette spørgsmål behandles ganske kortfattet.

Vi begynder med at se på, hvilke interesseorganisationer der spillede en rolle i forbindelse med lovens tilblivelse.

DE CENTRALE INTERESSEORGANISATIONER

I forbindelse med den første miljøbeskyttelseslovs tilblivelse gik der et skarpt skel mellem på den ene side erhvervenes og de kommunale organisationer og på den anden side alle andre organisationer, jf. kapitel 9. Førstnævnte spillede den altdominerende rolle. Det var ikke engang noget, ministeren lagde skjul på i forbindelse med fremsættelsen af loven for Folketinget. 15-20 år senere er en så åbenbar skævdeling af organisationerne ikke længere mulig. Dertil er miljøinteresserne for velforankrede i såvel offentlighedens bevidsthed som i den eksisterende miljøpolitik.

Ministeriet vil dog have frie rammer til at prioritere i arbejdet med de nye miljølove:

Miljøministeriet har valgt denne gang ikke at nedsætte traditionelle kommissioner og lignende til at fremkomme med forenklingsforslag. Sådanne udvalg (med interessegrupperepræsentanter) kan – på grund af de mange

modsatrettede interesser – have tilbøjelighed til at „køre fast“ eller kun at fremkomme med forslag til mindre justeringer. Miljøministeriet har valgt en anden metode, hvor ministeriet alene tegner forenklingsforslagene, som til gengæld lægges ud til åben debat, inden ministeren beslutter, hvilke overordnede politiske principper der skal gælde for kommende lovændringer. ... Interesseorganisationer osv. må derfor fremkomme med synspunkter som argumenter for eller imod debatoplæggene ... („Beredskabsnotits“ af 21/11 1988, MM D 878-0050-80).

Ministeriet sender *Enkelt og effektivt* til høring i november 1988 blandt en større gruppe af organisationer og myndigheder og med svarfrist 15. januar 1989. Der kommer langt over 100 høringsvar (MS, 0121-0028). Allerede i december 1988 holder miljøministeren imidlertid en række møder med organisationer, som hun og ministeriet må tillægge særlig betydning. Disse organisationer er gengangere fra 1972-73, dvs. Industrirådet, Landbrugsrådet og de kommunale organisationer.

En enkelt ny organisation er dog lukket ind i det fine selskab, nemlig Danmarks Naturfredningsforening. Ny er organisationen dog kun i dette selskab. Den gamle organisation har skiftet ham siden begyndelsen af 1970'erne. Fra at være en pæn forening med interesser i natur og fredning er den blevet en aggressiv organisation, der ikke skyer mange midler for at få opmærksomhed og indflydelse (Svold, 1989). Ikke mindst har foreningens rolle i forbindelse med den første vandmiljøplan fra 1987 givet den en helt anden politisk tyngde end tidligere (Andersen & Hansen, 1991).

I april 1989 nedsætter ministeriet en kontaktgruppe, som skal „drøfte de spørgsmål i relation til det igangsatte lovgivningsarbejde, som kontaktgruppens medlemmer måtte ønske“ (Brev til kontaktgruppen af 18/4 1989, MM D89-0050-88). Gruppens formål er – viser det sig – lidt mere ambitiøst, end det lidet forpligtende navn signalerer. I hvert fald siger ministeriets departementschef på det fjerde møde, efter en kritik fra Husmandsforeningerne af, at bemærkningerne til lovforslaget indeholdt henvisninger til kontaktgruppen, at „formålet med kontaktgruppen var at opnå enighed på en række punkter“ („Referat af 4. møde i Kontaktgruppen“ af 17/10 1989, MM D 89-0050-88).

Kontaktgruppens medlemmer er foruden embedsmænd fra ministeriet de to kommunale organisationer, Industrirådet, Dansk Arbejdsgiverforening, De danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger, Landsorganisationen i Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Naturfredningsforening samt Friluftsrådet. Sammenlignet med den første

miljøbeskyttelseslovs kerneorganisationer er de centrale organisationer nu udvidet med to miljøorganisationer samt med to af fagbevægelsens organisationer. Håndværksrådet brokker sig over ikke at være medlem af kontaktudvalget – med succes, så organisationen er medlem af udvalget på de to sidste møder (Brev af 14/8 1989, MM 3107-0188). Kontaktudvalgets medlemskreds bliver efter udsendelsen af lovforslaget til høring i sommeren 1989 også udvidet med Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Det grønne Kontaktudvalg, der repræsenterer ti miljø- og naturorganisationer. Det samme lykkes ikke Dansk Fiskeriforening, der også beklager sig og fremhæver, at kontaktudvalget kun har medlemmer, der repræsenterer miljøinteresser og erhvervsinteresser, mens de „foreningsramte“ ikke er repræsenteret (Høringssvar af 27/10 1989, MS 1011-0020).

Organisationerne i kontaktudvalget er de mest centrale organisationer i forbindelse med lovforberedelsen. De står imidlertid ikke lige. Midt under bearbejdelsen af de mange høringssvar og det endelige arbejde med lovene, har ministeriet tre separate møder med Industrirådet – den 5., 9. og 13. oktober 1989 – hvoraf ministeren deltager i det sidste. I Miljøstyrelsens egen terminologi er det endog „beslutninger“, som bliver truffet på møderne (eksempelvis „Beslutningsreferat af møde i Industrirådet den 5/10 1989“, MS 1011-0020). Industrirådet er den centrale erhvervsorganisation.

Blandt de grønne er Naturfredningsforeningen tilsvarende den centrale organisation. Også den har et separat møde med ministeriet – dog på et tidligere tidspunkt (den 21/6 1989). Af referatet fra mødet fremgår, at der ikke var tale om en egentlig forhandling – snarere udveksles synspunkter (kontorchef i MM, „Personlige noter fra møde den 21/6 1989“, MM 26/6 1989, 88-0050-80). Ministeriet holder også møder med andre natur- og miljøorganisationer, men Naturfredningsforeningen spiller klart den vigtigste rolle.

Lovforslaget sendes til høring den 13. juli 1989 sammen med tre andre lovforslag. I alt 121 myndigheder, organisationer, virksomheder mv. står på høringslisten, hvoraf 76 er interesseorganisationer (høringsliste, MM D 21000-0020). Et tæt samspil mellem ministeriet og organisationerne oprettholdes også efter den første fremsættelse af lovforslaget den 18. januar 1990 – nu også i et samspil med Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, hvor der opstår den trafik, at de fleste af organisationerne sender breve til udvalget, som herefter anmoder miljøministeren om kommentarer hertil. Mange organisationer er aktive i dette samspil. Især Naturfredningsforeningen, som sender fire henvendelser til udvalget.

De tidlige 1970'eres skarpe skel mellem organisationer, der havde adgang, og organisationer uden adgang til de centrale beslutninger, er ikke så klart i 1989-1990. Både høringsrunden efter *Enkelt og effektivt* og efter lovudkastene giver anledning til mobilisering af forskellige interesser. Især må fremhæves, at det i denne forbindelse i modsætning til de tidlige 1970'ere lykkes miljøorganisationerne – med Naturfredningsforeningen i spidsen – at mobilisere en betydelig medieinteresse for reformen. Det gør tydeligvis indtryk på ministeren og ministeriet. Erhvervsorganisationerne spiller en mindre fremtrædende rolle i forhold til pressen. Det forhindrer dog ikke, at især Industrirådet – igen – får betydelig indflydelse på den endelige udformning af loven.

Som i de tidlige 1970'ere koordinerer erhvervene deres strategi, men denne gang ikke så intenst mellem landbrug og industri. Landbrugets organisationer koordinerer i noget omfang deres kontakter indbyrdes, mens de fleste af Industrirådets breve skrives sammen med Dansk Arbejdsgiverforening. De grønne organisationer kan spille samme melodi, især gennem Det grønne Kontaktudvalg. De grønnes større betydning i begyndelsen af 1990'erne skaber også nye alliancer. Efter fremsættelsen af miljøbeskyttelsesloven for Folketinget skifter de grønne organisationer taktik. De fremhæver nu, at der måske slet ikke er behov for den store miljøreform. Det grønne Kontaktudvalg finder således, at udvalget „savner dokumentation for, at den gældende lovgivning ikke skulle indeholde de nødvendige instrumenter til en effektiv natur- og miljøbeskyttelse“ (Brev til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg af 12/11 1990, MS 1011-0025). I et notat finder Naturfredningsforeningen, at „(d)er er ikke behov for en omskrivning af hele den gældende lovgivning“. Et af argumenterne er „det beslag, som en sådan omskrivning lægger på Folketinget og Miljøministeriets kræfter“ (Notat af 1/2 1991, MS 1011-1125). Det argument må have forekommet en embedsmand i ministeriet noget sent. I hvert fald er der med håndskrift i margen tilføjet: „Nu har vi s'gu gjort det“.

Men ministeriet har andre venner, der forstår at holde sammen. Antagelig som en respons på miljøorganisationernes nye taktik – der starter hurtigt efter første fremsættelse af lovforslaget – sender Industrirådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO en fælles henvendelse til Miljø- og Planlægningsudvalget, hvori de fremhæver vigtigheden af, at arbejdet med de nye miljølove fremmes (brev af 23/4 1990, MS 1011-0020).

De forenede kræfter fra fagbevægelsen og kapitalen vinder i denne sammenhæng, men de grønne organisationer er på banen på en helt anden

måde i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne sammenlignet med begyndelsen af 1970'erne.

**„ Ø N S K E L I G T A F R E T S S I K K E R H E D S G R U N D E “ :
F Æ R R E K L A G E M U L I G H E D E R**

Efter miljøbeskyttelsesloven fra 1973 kunne kommunernes og amternes beslutninger som hovedregel påklages til Miljøstyrelsen, hvis beslutninger – igen som hovedregel – kunne ankes til Miljøankenævnet. Men ankesystemet var kringlet, fordi der var mange undtagelser og særregler, der knyttede sig til den voksende miljølovgivning. Allerede det såkaldte Arealudvalg havde peget herpå. I begyndelsen af 1988 var det hensigten at gennemføre en forenkling af hele ankesystemet på miljøområdet („Notat til ministeren om opfølgning af Arealudvalgets 2. delbetænkning“, 3/3 1988. Uden j.nr., lå på MS 1011-0020); men da arbejdet med *Enkelt og effektivt* går i gang, bliver arbejdet med revision af ankereglerne naturligt henlagt hertil.

Enkelt og effektivt lægger op til, at en række afgørelser ikke skal kunne påklages til anden administrativ myndighed, og at der kun skal være én mulighed for at klage over myndighedernes beslutninger. Debatoplæggets forslag ligger helt på linje med afbureaukratiseringsplanens ønske om generelle forenklinger – og reduktioner – i muligheden for at klage over forvaltningens afgørelser (Statsministeriet, 1988: 100-101). Begrænsninger af klageadgangen skal ikke blot gælde på miljøbeskyttelseslovens område, men også på andre områder, der behandles samtidigt.

Forslaget om at indskrænke klageretten skaber betydelig debat fra starten. Såvel erhvervsorganisationer som miljøorganisationer er modstandere af, „betænkkelige ved“ – eller hvordan det nu udtrykkes – at reducere klageadgangen. Landbrugsrådet mener ikke, at klageadgangen skal begrænses – i hvert fald ikke, når det gælder klager over „afgørelser som f.eks. udvidelse af landbrugsproduktioner“ (høringssvar af 20/1 1989, MS 88-3104-56). Industrirådet og Dansk Arbejdsgiverforening mener i deres fælles høringssvar, at klageadgangen kun bør begrænses, hvor der er tale om bagatelsager eller rene nabostridigheder (høringssvar af 16/1 1989, MS 88-3104-56). Danmarks Naturfredningsforening kan som Industrirådet og DA tilslutte sig, at der kun skal være én klagemulighed, men der bør ikke ske indskrænkninger i arten af sager, som kan påklages („Notat om „Enkelt og effektivt““ af 11/1 1989, MM D 89-800-260). Danmarks Sportsfiskerforbund finder indskrænkning af klageadgangen „totalt uacceptabelt“ (høringssvar af 17/1 1989, MS 0121-0028).

Kun de kommunale organisationer tilslutter sig forslaget om at begrænse klageadgangen – det er jo også i langt de fleste tilfælde deres medlemmers afgørelser, der klages over („Amtsrådsforeningens bemærkninger til ‘Enkelt og effektivt’“ af 27/1 1989, MS 0121-0028; „Noter fra ministerens møde 17/3 1989 med Kommunernes Landsforening“, MM D 88-0000-1012). Sagen er altså relativt klar: Det er stat, amter og kommuner over for de organiserede private interesser.

Spørgsmålet om klageadgang diskuteres intenst på de møder, som ministeriets embedsmænd – med departementschef Mogens Bundgaard-Nielsen i spidsen – holder med organisationerne i kontaktudvalget. Ministeriet søger efter måder at reducere klageadgangen på, som vil tilfredsstille den værste kritik fra organisationerne – og især fra miljøorganisationerne, som finder, at sammenkædningen af klageadgangen svækker lovgivningens miljøhensyn, og som formår at appellere til offentligheden med denne sag. Erhvervenes organisationer har i disse grønne tider antagelig knap så god en sag – i hvert fald ikke alene. Ministeriet opnår dog på tredje møde i kontaktudvalget en vis forståelse for, at der kan være behov for at reducere klageadgangen, men departementschefen må konkludere, „at alle var enige om, at der er en række sager, der kan gøres endelige, men at der åbenbart ikke er enighed om hvilke sager, det drejer sig om“ („Referat af 3. møde i kontaktgruppen, tirsdag den 13/6 1989“, MS 0121-0033).

Begrænset klageadgang er fastholdt i det lovudkast, som ministeriet sender til høring den 13. juli 1989. Den væsentligste ændring af klageadgangen er, at kommunernes afgørelser vedrørende virksomheder, der ikke er optaget på den reducerede liste over særligt forurenende virksomheder, bliver gjort endelige. Ministeriet er sig bevidst, at den begrænsede klageadgang vil skabe kritik („Dæknotits vedr. forventelige ‘knaster’ i forbindelse med lovreformarbejdet“ af 15/8 1989, MM D 88-050-80).

Ganske forventeligt protesterer langt de fleste af de mange høringssvar, der strømmer ind til ministeriet gennem hele efteråret 1989, mod begrænsningen i klageadgangen. Mens Miljøministeriet og ministeren kæmper en kamp for at få skabt et billede af lovreformerne som en samtidig effektivisering og forenkling af miljøpolitikken (eksempelvis ministeriets pressemeddelelse „Miljøspørgsmålene skal placeres stærkere i den kommunale valgkamp“ af 9/10 1989), lykkes det i vidt omfang miljøorganisationerne at få placeret det modsatte indtryk i medierne (eksempelvis *Politiken*, 4/9 og 16/9 1989; *Berlingske Tidende*, 3/12 1989). Det grønne Kontaktudvalg sender flittigt kopi af sine breve til ministeren til pressen („Til pressen“,

brev til miljøminister Lone Dybkjær af 5/9 1989. Uden j.nr., lå på MS 0121-0033).

KL er fortsat tilhænger af at reducere i klageadgangen og præsterer endda en ikke uinteressant begrundelse herfor. „Det er landsforeningens opfattelse, at en begrænset klageadgang inden for hele lovområdet er ønskeligt af retssikkerhedsgrunde“, men tilføjer dog, at det foreliggende forslag er for vidtgående i reduktionen i klageadgangen (KL's høringssvar af 30/10 1989, MS 1011-0020).

Ministeriet fortsætter sin søgen efter sager, der kan gøres endelige i første instans. På fjerde møde i kontaktgruppen forsøges med en bagatelgrænse, som møder modstand fra Husmandsforeningerne; alternativt skal reglementssager (dvs. sager med faste miljøkrav) være endelige, hvad Industrirådet og DA er imod („Referat af 4. møde i Kontaktgruppen“ af 17/10 1989, MM D89-0050-88). Der opnås heller ikke enighed på de følgende møder. Et par dage efter kontaktgruppens sidste møde (27/10 1989) fremsender Industrirådet og DA et fælles brev, hvori de fremhæver, at det er „uomgængeligt nødvendigt at afgørelser i 1. instans som hovedregel kan afprøves hos en ankeinstans“ (brev af 31/10 1989, MS 1011-0020).

Den 1. november udsender ministeren en pressemeddelelse, hvor det under overskriften „Klageadgang udvides“ fremgår, at klageadgangen skal indskrænkes, men nok ikke så meget som i ministeriets første udspil („Miljøministeriets lovpakke“ af 1/11, MS 1011-0020). Den uklare formulering skyldes antagelig, at ministeriet ikke ved, hvordan endelighedsbestemmelserne skal udformes („Notat til direktørkredsen vedrørende lovreformen“ af 30/10 1989, MM D 89-0050-88).

Det ved ministeriet heller ikke helt, da lovforslaget er fremsat. Efter lovforslaget kan kommunalbestyrelser og amtsråds afgørelser som udgangspunkt påklages til ministeren (§ 89), men forslaget indeholder såvel en række præcise endelighedsbestemmelser (§ 28 stk. 4, § 34 stk. 3 og § 36 stk. 2) som en bred bemyndigelse til ministeren til at fastsætte yderligere bestemmelser om endelighed (§ 19 stk. 5 og § 90). En præcis afgrænsning kommer det ikke til.

Spørgsmålet får derfor en vis opmærksomhed i den efterfølgende folketingsfase. En række organisationer beklager beskæringerne i klageretten. Spørgsmålet behandles også i beslutningsprocessens sidste fase på et møde mellem ministeriet og Industrirådet og DA. Efter at have påpeget, at der skal være klageadgang også uden for kapitel 5-sager, tilbyder de to organisationer at „bidrage til at forsøge at udskille sagsområder, der skulle være afskåret fra

klage“. Herefter hedder det i referatet: „Miljøstyrelsen oplyste, at dette jo havde været forsøgt, uden at det var lykkedes at nå til enighed“ („Interne noter fra mødet den 21/3 1991“ af 17/4 1991, MM D 21000-0009).

Organisationerne synes ikke at have mødt større imødekommenhed hos oppositionen på dette punkt. På et møde mellem ministeren og repræsentanter for Socialdemokratiet og SF har kun sidstnævnte parti bemærkninger til endelighedsbestemmelserne, og kun til kapitel 4. SF vil gerne have materiale, der kan belyse, hvordan de nu endelighedsbelagte bestemmelser tidligere har været påklaget. „De øvrige endelighedsbestemmelser i miljølovforslaget blev accepteret“ („Personlige noter fra møde om miljølovpakken den 14/9 1990“, MS 1011-0020).

Når oppositionen nu ikke vil være med til en større sag, kan organisationerne antagelig leve med den afgrænsning, der finder sted, fordi ministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere endelighedsregler bliver snoret ganske godt ind under den politiske behandling. Det hedder således i Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning, at:

formålet med bemyndigelsen i § 90 til at fastsætte endelighedsbestemmelser er at opnå en større grad af decentralisering af afgørelser, hvor sagens udfald ud fra en generel vurdering må anses for at være af mindre betydning for miljøet. Der tilsigtes ikke en ændring i forhold til, hvorledes der er blevet fastsat endelighedsbestemmelser, med hjemmel i den gældende lov (Betænkning over Forslag til lov om miljøbeskyttelse, *FT, 1990-91, 2. samling, B: 963*).

Klageretten bliver indskrænket, men ikke voldsomt, og frihedsgraderne i ministerens bemyndigelse til yderligere indskrænkninger begrænses af løfterne til Miljø- og Planlægningsudvalget og af tilsagnene om forhandlinger, når bemyndigelserne til at fastsætte nærmere regler om endelighed skal anvendes. Organisationernes samlede front – med undtagelse af de kommunale organisationer – var for stor en mundfuld for ministeriet at overvinde. Ministeriets gevinster ved en forenkling var for luftige i forhold til organisationernes – og deres medlemmers – tab ved reduktion i klagemulighederne.

**NATURFREDNINGSFORENINGEN TAKKER NEJ:
MILJØANKENÆVNET OG DETS SAMMENSÆTNING**
Det fremgår ikke klart af *Enkelt og effektivt*, at det er ministeriets hensigt at nedlægge Miljøankenævnet, og muligvis er det slet ikke ministeriets

intention fra starten. I hvert fald fremgår det ikke af interne papirer. Efter nogle måneder fremstår det imidlertid som ministeriets ønske („Noter fra ministerens møde den 17/3 med Kommunernes Landsforening“, MM D 88-0000-1012).

I første omgang deler vandene sig på samme måde som i spørgsmålet om klageadgang, dvs. de offentlige myndigheder over for en samlet front af erhvervs- og miljøinteresser, dog således at de kommunale parter forekommer mere indifferente i dette spørgsmål. Især Danmarks Naturfredningsforening kæmper af ikke helt klare grunde en kamp for en nævnskonstruktion, som 15 år tidligere var blevet til på industriens initiativ.

Naturfredningsforeningen og erhvervene har, som tiden går, dog ikke helt sammenfaldende interesser. På tredje møde i kontaktgruppen mener David Rehling, at „den sammensætning, Miljøankenævnet har i dag, havde slidt nævnet ned, hvorfor en domstolslignende instans måtte foretrækkes“. Det er Industrirådets Niels F. Gram ikke enig i. Forskellige alternativer til den eksisterende sammensætning af Miljøankenævnet bliver diskuteret, herunder et politisk sammensat nævn. Departementschefen konkluderer helt uforpligtende, at „de fremsatte synspunkter nu vil indgå i det videre arbejde („Referat af 3. møde i kontaktgruppen“ den 13/6 1989, MS 0121-0033).

Som nævnt er især Danmarks Naturfredningsforening involveret i kampen om at bevare en nævnskonstruktion – som indtil da ikke var kendt for at iagttage specielt miljøvenlige holdninger. Naturfredningsforeningen er på banen alene flere gange. Foreningen „kræver“ i en udtalelse, „at et uafhængigt miljøankenævn bevares“ (brev til miljøministeren af 9/5 1989, MM D 88-0050-80). Det bliver en måned senere fulgt op af en skrivelse fra en lang række miljøorganisationer, hvori det kræves, at „der i fremtidens natur- og miljølovgivning skal være mindst samme muligheder som i dag for at påklage spørgsmål af betydning for naturen og miljøet, og at øverste klageinstans skal være et uafhængigt nævn“ (brev fra Jagtorganisationernes Fællesudvalg, Forbrugerrådet, Friluftsrådet, Danmarks Sportsfiskerforbund og Det grønne Kontaktudvalg til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg af 9/6 1989. Uden j.nr., lå på MS 0121-0033).

For Naturfredningsforeningen er ikke kun miljø sagen på spil. Det indgår nemlig også i Miljøministeriets planer at nedlægge fredningsnævne og lade deres arbejde overtage af kommunalbestyrelserne. Herom holder David Rehling den 21. juni 1989 møde med formanden for Overfredningsnævnet, Bendt Andersen, og en kontorchef fra Miljøministeriets departement.

Rehling fremhæver „gang på gang, at en primærkommunal fredningsadministration ville være til skade for de bløde naturinteresser“. I det fortrolige referat fra mødet fremhæver Miljøministeriets repræsentant, at „(d)et er tydeligt, at det særlig er problemerne med ‘baglandet’ i Naturfredningsforeningen – altså lokalkomiteéerne – som har et dagligt samarbejde med de enkelte fredningsnævn“ (kontorchef i MM, „Personlige noter fra møde den 2/6 1989“, MM 26. juni 1989, 88-0050-80).

Trods organisationernes og især Naturfredningsforeningens ihærdige indsats indebærer de lovudkast, der bliver sendt til høring den 13. juli 1989, at Miljøankenævnet og fredningsnævnene nedlægges. I den efterfølgende høringsrundes mange svar fastholder organisationerne deres indvendinger mod at lade ministeriet være første og eneste administrative ankeinstans. Det lykkes endda Danske Husmandsforeninger at trække en meget gammel krikke af stalden: „vort primære ønske er oprettelse af regionale ankenævn“, som jo var industriens og landbrugets ønske i 1972/73, jf. kapitel 9 (høringsvar af 1/11 1989, MS1011-0020). I betragtning af ministeriets ønske om en stærkere ministeriel styring gennem ankeinstitutionen fremkalder husmændenes ønske næppe andet end smil og gamle minder i ministeriet.

Der kommer dog også andre nuancer i spil. NOAH græder „tørre tårer“ over nedlæggelsen af „(industriens) miljøankenævn“ (høringsvar af 14/7 1989, MS 1011-0020). Arbejderbevægelsens Erhvervsråd finder, at der „nu endelig lægges op til en afskaffelse af det omdiskuterede *Miljøankenævn*“ (høringsvar af 30/10 1989, MS 1011-0020). LO har heller ingen bemærkninger hertil (høringsvar af 1/11 1989, MS 1011-0020).

NOAH og fagbevægelsen er dog ikke tilstrækkelige støtter for ministeriet. Hurtigt går man derfor i gang med at lede efter alternativer. Af et notat fra Miljøstyrelsens direktør, Jens Kampmann, fremgår det, at departementet i løbet af september begynder at overveje en model, hvor anden instans er et ankenævn. Det bekymrer direktøren, „at Miljøstyrelsen ikke længere skal være ankeinstans“, fordi det vil svække „styringen af den kommunale sektor på miljøbeskyttelsesområdet“. Miljøstyrelsen vil miste føling med sagerne, og et ankenævn som anden instans vil indebære, at ankenævnets sekretariat „på grund af sin størrelse (vil) udvikle sin egen faglige bevidsthed“. Notatet overvejer på den baggrund alternativer til de to modeller, der nu er på bordet, dvs. enten – som lovforslaget – en model, hvor ministeriet er anden og endelig instans, eller en model – som departementet nu arbejder med – hvor et nævn er anden instans. I fremsendelsesbrevet slutter Jens Kampmann: „Jeg vil meget henstille, at spørgsmålet om ankenævnet ikke

tages op i Kontaktudvalget, før vi her i Miljøministeriet har gennemarbejdet vores position“ („Notat om ankeinstansmodeller på Miljøstyrelsens område“ samt fremsendelsesbrev af 25/9 1989, MS 1011-0020).

Disse overvejelser er endnu ikke tilendebragt, da man holder sidste møde i Kontaktudvalget den 27. oktober 1989. På mødet beretter ministeriet i lidt løse vendinger, at man har overvejelser om en „henskydningsmulighed“, hvorefter „sager, der i omfang eller virkninger hørte hjemme i et nævn, kunne klages hertil, mens andre sager gik til en styrelse“. Formuleringen af prøveballonen – hvor lidet sigende den end er – vinder forsigtig tilslutning eller i hvert fald omstændighederne taget i betragtning imødekommelse fra repræsentanterne for Amtsrådsforeningen, Landboforeningerne, Industrirådet, Håndværksrådet og Naturfredningsforeningen. Sidstnævnte og Husmandsforeningerne lægger dog vægt på, at der skal være tale om en lovbestemt adskillelse mellem de sager, der kan henskydes til nævnsbehandling („Referat af 6. møde i kontaktgruppen“ af 13/11 1989, MS 0121-0033). En løsning nærmer sig.

Industrirådet (og DA) er ikke beroliget. I hvert fald har organisationerne i et brev et par dage efter mødet behov for at understrege, at der resterer nogle „afgørende punkter, som må ændres, før vi kan give vor tilslutning til lovudkastet“. Blandt de fire afgørende punkter optræder, at „det uvildige, sagkyndige miljøankenævn bevares som et upolitisk organ“ (brev af 31/10 1989, MS 1011-0020). Når de to organisationer udtrykkeligt lægger vægt på, at ankenævnet skal være upolitisk, hænger det sammen med, at KL såvel på møder i Kontaktudvalget som i foreningens høringssvar lægger vægt på, at „klagenævnet bør være et politisk sammensat ankenævn“. Mere præcist: „Ankenævnet bør sammensættes af primærkommunalpolitikere, subsidiært af landspolitikere“ (KL's høringssvar af 30/10 1989, MS 1011-0020). Landsforeningens forslag om sammensætningen af klageorganet er dog lige så lidt aktuelt som husmændenes forslag om regionale ankenævn.

Samme dag, som ministeriet modtager industriens og arbejdsgivernes brev, og samme dag, som den forlængede høringsfrist udløber, udsender miljøministeren en pressemeddelelse. Her giver ministeren sig *næsten*, hvad angår uafhængige klagenævn på fredningsområdet, mens det om Miljøankenævnet hedder:

På miljøbeskyttelsesområdet, som er mere teknisk præget, har man fra bl.a. industriens side navnlig fremhævet den uvildige sagkundskab, der

sidder i det eksisterende Miljøankenævn. Vi må i den kommende tid forhandle os frem til en rimelig løsning også på dette område. En løsning, der helst skulle bestå i et overskueligt system, som også borgerne kan finde ud af („Miljøministeriets lovpakke“ af 1/11 1989. Uden j.nr., lå på MS 1011-0020).

Løsningen, hvis tilblivelse ikke har materialiseret sig i sagens akter, bliver et dobbelt nederlag til Miljøministeriet. I det lovforslag, som fremsættes den 18. januar 1990, har ministeren givet sig på såvel antallet af instanser som på den organisatoriske status for tredje instans. „Af retssikkerhedsmæssige grunde foreslås det, at der bevares en mulighed for at få prøvet miljøministerens, henholdsvis Miljøstyrelsens, anden instansafgørelser i meget betydningsfulde sager“ (FT, 1989/90, A: 4256). Tredjeinstansmyndigheden bliver det eksisterende Miljøankenævn, nu dog Miljøklagenævnet, og med en ændret sammensætning, således at de medlemmer, som tidligere blev udpeget efter indstilling fra Miljøstyrelsen, skal udpeges af en række grønne organisationer og organisationer, der repræsenterer forureningsramte medlemmer: Naturfredningsforeningen, Danmarks Sportsfiskerforbund, Greenpeace, Danmarks Havfiskeriforening og Dansk Fiskeriforening (de to sidste i forening).

Ministeriet taber dog ikke fuldstændigt. Der kommer en kraftig begrænsning på antallet af sager, som kan indklages til Miljøklagenævnet. Det kan efter lovforslaget kun afgørelser om listevirksomheder og væsentlige spildevandsafgørelser – og kun sådanne, som Miljøklagenævnet selv finder er store eller har principiel betydning. Fortsat kan de forholdsvis få beslutninger, som træffes af Miljøstyrelsen som første instans, påklages til Miljøklagenævnet. Ministeren forventer med begrænsningerne i klageadgangen, at det nye Miljøklagenævn får en reduceret sagsbyrde. Det viser sig med tiden faktisk at være tilfældet. En vis afbureaukratisering bliver det til, selv om ministeriet ikke får det som ønsket.

Lovforslaget bliver, efter en førstebehandling fulgt af et meget intensivt udvalgsarbejde med mange organisationshenvendelser, genfremsat uændret den 4. oktober 1990 og igen den 19. februar 1991. Hvad angår Miljøklagenævnet, resulterer den politiske behandling i en præcisering af, hvilke sager der kan indbringes for nævnet. Mere interessant er det, at nævnets sammensætning også ændres, idet man vender tilbage til den sammensætning, der gjaldt for Miljøankenævnet: Halvdelen af de ordinære medlemmer udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationerne, mens den anden halvdel udpeges efter indstilling fra Miljøstyrelsen.

Danmarks Naturfredningsforening viser sig nemlig slet ikke at være begejstret for at have opnået indstillingsret – et forholdsvist sjældent eksempel på, at en interesseorganisation afviser et institutionelt privilegium. I et notat til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg påpeger foreningen, efter at have refereret kritikken af det gamle system, hvorefter halvdelen af Miljøankenævnets medlemmer udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationerne, at:

Dette rådes der ikke bod på ved at lade den anden halvdel af nævnets repræsentanter udpege af natur- og miljøorganisationer i stedet for af Miljøstyrelsen. De videnskabsmænd, som natur- og miljøorganisationerne ville udpege, vil ofte være rådgivere for natur- og miljøorganisationerne ved indgivelse af klager til Miljøankenævnet. Der vil derfor opstå en række habilitetsproblemer. Det vil i langt højere grad kunne sikre tilliden til ... Miljøklagenævnets saglighed og uvildighed, at alle dets medlemmer udpeges af miljøministeren („Notat om principper for natur- og miljølovgivningen“ af 24/1 1990. Uden j.nr., lå på MS 1011-0020).

I et svar til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg på en henvendelse fra Danmarks Sportsfiskerforbund nævner ministeren, at nævnet får karakter af en „voldgift, hvor begge parter (erhverv og miljøorganisationer) er med under forsæde af en formand med dommerkvalifikationer“ („Miljøministerens svar på spørgsmål nr. 9“ af 2/4 1990, MM D 2102-0014). Naturfredningsforeningen fremhæver flere gange, at den er modstander af en voldgiftslignende konstruktion, da klagenævnets funktion er at være et uafhængigt organ (eksempelvis Naturfredningsforeningens „Notat om forslag til ny Miljøbeskyttelseslov“ til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg af 8/3 1990. Uden j.nr., lå på MS 1011-0020).

Længe synes der ikke at ske noget. Erhvervsorganisationerne har ikke skarpe synspunkter på, om miljøorganisationerne skal have indstillingsret. Alternativet var imidlertid ikke Naturfredningsforeningens forslag, men status quo: „IR og DA havde ingen specielle synspunkter på, om der skulle opereres med en erhvervs- og en ‘grøn’ liste – eller om man skulle vende tilbage til den gældende ordning, hvor Miljøstyrelsen udpeger den ene side“ („Interne noter fra mødet den 21/3 1991 med Dansk Arbejdsgiverforening og Industrirådet om miljølovsforslaget“, MM D 21000-009).

Det er den sidste løsning, som miljøminister Per Stig Møller vælger: Med henvisning til, at Naturfredningsforeningen ikke ønsker indstillingsret, får det nye Miljøklagenævn samme sammensætning som det nedlagte Miljøankenævn.

Ministeriet tabte i spillet om en centralisering gennem nedlæggelse af ankenævnet. Især erhvervsorganisationerne kæmpede for at bevare den konstruktion, som det havde kostet hårdt arbejde at etablere 18 år tidligere. Og miljøorganisationerne med Naturfredningsforeningen i spidsen blev fanget i spillet om fredningsnævne. De kom derved til at danne fælles front med erhvervene – i hvert fald indtil det var for sent. Naturfredningsforeningens vægring ved at opnå indstillingsret til det nye Miljøklagenævn er som nævnt et sjældent eksempel på en organisation, som takker nej til et institutionelt privilegium. Og det siger noget om de grønne organisationers indbyrdes styrke, at når Naturfredningsforeningen siger nej, så er det også nej fra de andre.

SLANKEKUR: ANTALLET AF SÆRLIGT FORURENENDE VIRKSOMHEDER

Også forslaget i *Enkelt og effektivt* om at reducere antallet af kapitel 5-virksomheder (særligt forurenende virksomheder) er kontroversielt. Forslaget er begrundet med, at godkendelserne er forholdsvis krævende for såvel forvaltningerne som for virksomhederne, og at der i mange tilfælde ikke er behov for en egentlig miljøgodkendelse, fordi virksomhedernes miljøproblemer er relativt simple at håndtere. I et forenklings- og besparelsesperspektiv giver det god mening at reducere antallet af virksomheder på listen. Modspørgsmålet er naturligvis, om man ved at reducere listen kan risikere større miljøproblemer, fordi man opnår en dårligere styring af virksomheder, der har væsentlig betydning for miljøet, skønt de ikke indebærer en stor miljørisiko.

I forbindelse med høringen af debatoplægget deler organisationernes svar sig i to grupper – én forholdsvis klart for og én forholdsvis klart imod. For en reduktion i listen er – ikke overraskende – industriens og landbrugets organisationer („Resumé af debatten omkring debatoplægget ‘Enkelt og effektivt’“, MM D 88-0050-80). For er også de kommunale organisationer, men ikke for enhver pris. KL lægger således vægt på, at der skal være en erstatning for kapitel 5-listen, eksempelvis i form af branchebekendtgørelser, der stiller alle virksomheder i en branche, eksempelvis autoværksteder, over for præcise miljøkrav (høringssvar af 28/2 1989, MS 0121-0028). Amdtsrådsforeningen har en reservation, der knytter sig til, at debatoplægget også foreslår flere primærkommunale miljøgodkendelser. Amdtsrådsforeningen tilslutter sig nok, at „langt færre“ virksomheder fremtidigt skal være god-

kendelsespligtige. Foreningen finder det rimeligt, at virksomheder, der kan overgå til primærkommunal godkendelse, også gør det, men peger dog samtidig på, med henvisning til at listen tidligere var blevet reduceret, at der med den tilbageværende liste kun vil være ganske få virksomheder, der kan flyttes fra amtskommunal til kommunal godkendelse (Amtsrådsforeningens notat „Vedr. Lotz-3-udvalget – bemærkninger ...“ af 2/11 1988, jf. MM 0131-0015). Endelig er også Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO for en reduktion af kapitel 5-virksomhederne (høringssvar af 31/1 1990, MM D 0050-00004).

Miljøorganisationerne er imod at reducere listen – i hvert fald i starten. Det gælder den mest betydende miljøorganisation, Danmarks Naturfredningsforening, og det gælder en lang række af de organisationer, der svarer på høringsopfordringen, herunder Det grønne Kontaktudvalg (høringssvar af 30/1 1989, MM D 88-3104-56). En enkelt erhvervsorganisation er også imod. Dansk Fiskeriforening, der som direkte afhængig af et godt vandmiljø ofte har indtaget andre standpunkter i miljødebatten end industriens og landbrugets organisationer, er „yderst betænkeligt“, og finder forslaget „uforståeligt og uacceptabelt“ (høringssvar af 11/1 1989, MS 0121-0028).

Ministeriets lovudkast, som bliver sendt til høring i juli 1989, indeholder ikke desto mindre betydelige, men ikke præcist afgrænsede, reduktioner af listen over kapitel 5-virksomheder. Listen foreslås reduceret på to måder. Grænserne for, hvornår virksomheder er omfattet af godkendelsesordningen, skal forhøjes, og nogle virksomhedstyper skal helt udgå af listen.

Organisationerne gentager i vidt omfang deres argumenter i forbindelse med den omfattende høring af lovudkastene. Erhvervsorganisationerne er tilfredse med en reduktion af listevirksomhederne, mens miljøorganisationerne gang på gang fremhæver det bekymrende heri. Især Naturfredningsforeningen slår på, at der ikke er dokumentation for, at de virksomheder, der skal udgå af listen, ikke indebærer en betydelig forureningsfare (eksempelvis i høringssvaret af 1/11 1989, MS 1011-0080).

Ministeriet er øjensynligt bekymret over miljøorganisationernes massive protester, og efter endnu en diskussion på kontaktudvalgets 4. møde, hvor der ikke flyttes meget på synspunkterne, konkluderer departementschefen, at „Miljøstyrelsen og organisationerne i fællesskab“ skal prøve at „opnå enighed på kapitel 5-spørgsmålene, således at resultatet kunne færdigbehandles på Kontaktgruppens møde den 25. oktober 1989“ („Referat af 4. møde i Kontaktgruppen“ af 17/10 1989, MM D 89-0050-88). Der bliver derfor nedsat en undergruppe blandt kontaktudvalgets medlemmer, der skal

se nærmere på mulighederne for en listereduktion. På det efterfølgende møde den 25. oktober 1989 må departementschefen dog konkludere, at „der fortsat var visse problemer med listen ... men at det så ud til, at man kunne nå et resultat i bred enighed“ („Referat af 5. møde i Kontaktgruppen“ af 13/11 1989, MM D 89-0050-88).

Det er ikke tilfældet. Spørgsmålet når ikke nogen afklaring, før lovforslaget fremsættes for Folketinget. Hvor den første miljøbeskyttelseslov fra 1973 inkluderede et bilag til loven med de brancher, der var omfattet af kapitel 5 (dog således, at listen kunne ændres administrativt af ministeren), indeholder den nye miljøbeskyttelseslov blot en bemyndigelse til ministeren til nærmere at afgrænse kredsen af virksomheder, der efter lovens kapitel 5 er „særligt forurenende“. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at

Miljøministeriets målsætning er at udsende en ny bekendtgørelse om godkendelse af særligt forurenende virksomheder. I bekendtgørelsen vil den gældende liste over særligt forurenende virksomheder blive foreslået reduceret med en tredjedel til halvdelen af de virksomheder, der er på den pågældende liste. Listen vil herefter kun omfatte virksomheder, der i dag må vurderes som værende af særligt forurenende karakter (*FT, 1989/90, A: 4197*).

Ministeriet er ikke kommet så forfærdelig meget længere end et år tidligere, hvad angår den substantielle reduktion af listen. Derfor kommer spørgsmålet om listereduktionen til at spille en rolle også i forslagets folketingsfase.

Her viser den praksis, der har været anvendt med udgangspunkt i diskussionerne om 1973-lovens mange bemyndigelser, sig at være et hensigtsmæssigt og fleksibelt instrument. Siden 1973 har miljøministeren forhandlet brugen af lovens bemyndigelser med erhvervsorganisationerne og de kommunale organisationer. Med tiden er en bredere kreds af organisationer – herunder miljøorganisationerne – blevet inkluderet i disse forhandlinger. Det er en institution, som også kan bruges over for et folketingsudvalg. Ministeren kan således på en henvendelse fra Greenpeace, der er kritisk over for listereduktionen, svare udvalgets medlemmer:

Listereduktionen vil ske ved en ændring af den gældende bekendtgørelse om godkendelse af særligt forurenende virksomheder. Forslaget til ny godkendelsesbekendtgørelse vil blive forhandlet med de berørte ministerier og organisationer, (s)om derved får indflydelse på, hvordan den fremtidige liste skal se ud („Miljøministerens svar på spørgsmål nr. 8“ af 16/2 1990, MM D 2102-0008).

Forhandlingerne om bekendtgørelsen går i gang i slutningen af 1990. Det forhindrer ikke, at de grønne organisationer fortsat protesterer mod listereduktionen til Miljø- og Planlægningsudvalget. Men der er ikke politisk bid hos oppositionen. I et notat til den nye miljøminister – Per Stig Møller – hedder det således, at „(d)et fremgår af bemærkningerne til SF's lovforslag (SF udarbejdede alternative lovforslag, *forf.*), at også SF forudsætter, at listen slankes. Også S har hidtil tilkendegivet en positiv holdning til listeslankningen“ („Notits til ministeren“, 8/2 1991, MM D 3100-0005).

Derved bliver det. Folketinget vedtager loven med ministerens hensigts-erklæringer om listeslankning, men med den snor i slankningen, at såvel erhvervenes som de grønne organisationer bliver inddraget i den nærmere afgrænsning af listen over kapitel 5-virksomheder.

Uden de grønne organisationers mellemkomst var spørgsmålet om en listeslankning endt i fryd og gammen. Erhvervene og ministeriet var blevet enige om at reducere antallet af kapitel 5-virksomheder – drevet af hver sin interesse. De grønne organisationer sikrer, at sagen bliver sendt til hjørnespark. Den miljøministerielle korporatisme vinder endnu en sejr.

„MINISTEREN KAN ...“ :

DE MANGE BEMYNDIGELSER

Den første miljøbeskyttelseslovs mange bemyndigelser var genstand for betydelig diskussion, jf. kapitel 9. Løsningen blev, at ministeren skulle forelægge administrativt udarbejdede retningslinjer for Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, og at de i øvrigt skulle forhandles med erhvervenes og kommunernes organisationer. I kraft af administrativ praksis udvidedes denne kreds som nævnt til også at inkludere nogle af miljøorganisationerne.

Den første miljøbeskyttelseslov indeholdt 36 bemyndigelser til ministeren, lidt afhængigt af, hvordan man tæller. Den nye miljøbeskyttelseslov indeholder med sine sammenskrivninger af flere love endnu flere bemyndigelser, omkring 70 i alt. Det er derfor ikke underligt, at såvel organisationer som oppositionen i Folketinget – igen – bekymrer sig om de mange bemyndigelser.

Vi skal ikke gå ind i beslutningsprocessen, men nøjes med at fremhæve løsningen. Den adskiller sig i hovedtræk ikke fra det, der var løsningen 18 år tidligere, nemlig løfter om information til Folketinget og løfter om forhandlinger med organisationerne. Men der sker også skærpelser i anvendelsen af ministerens bemyndigelser. I betænkningen fra Folketingets Miljø- og

Planlægningsudvalg hedder det, at „(m)iljøministeren har givet tilsagn om, at ministeren en gang årligt over for udvalget vil redegøre for den allerede gennemførte samt den planlagte anvendelse af bemyndigelsesbestemmelserne i loven“ (FT, 1990-90, 2. samling, B: 961). Denne proceduremæssige skærpelse er suppleret med en lang opremsning af, hvordan en række af lovens bemyndigelser skal bruges (FT, 1990-90, 2. samling, B: 962-964, 966-967).

Organisationernes rettigheder bliver præciseret ved, at bestemmelsen om forhandlinger optages i selve loven. I den første miljøbeskyttelseslov var ministerens forhandlingspligt alene nævnt i lovens bemærkninger. På foranledning af Industrirådet og DA bliver det meget tidligt i processen besluttet at præcisere bestemmelserne herom. Det hedder således allerede i en tidlig henvendelse fra de to organisationer:

Lovforslagene indeholder som de gældende love en lang række bemyndigelser til ministeren. Vi accepterer, at lovene ikke kan foreskrive alle de regelsystemer, der vil blive aktuelle, men må forudsætte, at det præciseres, at regelfastsættelse efter bemyndigelsesparagrafferne kun kan ske efter forhandling med de berørte organisationer ... For så vidt angår miljøbeskyttelsesloven er der opnået enighed herom mellem Miljøstyrelsen og vore organisationer (Brev af 31/10 1989. Uden j.nr., lå på MS 1011-0020).

Derfor indeholder det fremsatte og vedtagne forslag til lov om miljøbeskyttelse en § 11, som ganske lakonisk bestemmer: „Inden miljøministeren fastsætter regler i medfør af loven, forhandler ministeren med de nærmest interesserede landsomfattende erhvervs- og miljøorganisationer, de kommunale organisationer og andre berørte statslige myndigheder, herunder arbejdsministeren“.

Organisationernes forhandlingsret er rykket et trin op i den retlige status, og de grønne organisationer er kommet ind i det fine selskab.

GRØNNE TIDER ?

Den store miljøreform fra 1991 blev atypisk til på baggrund af et ret åbent udspil formuleret af Miljøministeriets embedsmænd. En del af prøveballonerne blev skudt ned – straks eller senere – men udspillet muliggjorde, at mange spillere blev mobiliseret. Loven blev formuleret af embedsværket, men som i 1970'ernes begyndelse var nogle af paragrafferne i deres endelige udformning skrevet med ført hånd.

I begyndelsen af 1970'erne var de historiske bindinger på forureningsministeren til at overse. De er betydeligt flere 18 år senere. Den grundlæggende forvaltningsstruktur på miljøområdet, som blev etableret i begyndelsen af 1970'erne, sætter kun få spørgsmålstejn ved små 20 år senere. Kommuner og amter vogter på deres dele af miljøbeskyttelsen og løfter kun stemmen, når nogen rører ved deres velerhvervede rettigheder. Miljøministeriets forsøg på at centralisere miljøpolitikken ved at nedlægge Miljøankenævnet bliver stærkt imødegået af erhvervenes organisationer. De afgiver ikke uden videre en institutionel ordning, som giver erhvervene fordele i implementeringen af miljøpolitikken. Og de bliver i den sag fulgt af miljøorganisationerne, måske mest fordi især Naturfredningsforeningen har egne organisatoriske interesser knyttet til ankenemulighederne og bliver tvunget til at kæde Miljøklagenævnets fortsatte eksistens sammen med fredningsnævnene, hvor foreningen har sin største interesse.

I store træk forbliver de grundlæggende træk ved miljøpolitikken organisation uforandrede, selv om der er nye aktører på banen. Miljøpolitikken har givet de grønne organisationer fodfæste. De sidder med ved mahognibordene – selv de, der som Greenpeace laver larm gennem aktioner, hvilket ellers ikke berettiger til en plads i det pæne selskab.

Men de grønne organisationers succes er til at overse – i hvert fald hvad angår de dele af loven, som vi har beskæftiget os med. Klagemulighederne bliver begrænset, og der bliver færre listevirksomheder. De får succes med at opretholde et ankenævn, men det er måske den gevinst, de havde de svageste præferencer for. Blandt de dele af loven, som vi har undersøgt, er de grønne organisationers største succes, at de får status som en forhandlingsberettiget part på lige fod med erhvervenes organisationer, når ministeren skal udforme miljøpolitikken nærmere regler – og det var de reelt i forvejen.

Resultatet er derfor knap så grønt endda. Selv om de grønne organisationer koordinerer deres indsats, og selv om Naturfredningsforeningen er ihærdig gennem hele den lange lovforberedelse, er sejrene til at tælle. De grønne finder først for sent ud af, hvad de egentlig vil. Når toget er kørt, kommer man ikke med.

Erhvervsorganisationerne har ikke tiden med sig. De kan ikke som de grønne basere sig på offentligheden. Til gengæld er de effektive. Industrirådet vælger omhyggeligt, hvad organisationen vil satse på, i tæt samarbejde med DA. Succesen er da også større end de grønnes. Rådet må leve med flere endelige afgørelser i 1. instans, men det får som ønsket færre liste-

virksomheder, det beholder et ankenævn, og også Industrirådet er tilfreds med, at forhandlingskravet optages i loven. Derfor kan Industrirådet og DA da også to måneder før lovens vedtagelse i et notat skrive, at „vi støtter lovforslaget (L 74) i den foreliggende form“ (notat af 20/3 1991, MM D 21000-0009). Når indflydelsen er der, er også erhvervslivet grønt.

I en periode, hvor den danske korporatisme udfordres, styrkes den i miljøpolitikken. Der kan være flere årsager hertil, men en væsentlig logik er miljølovgivningens mange bemyndigelser, som på den ene side er nødvendiggjort af, at man ikke kan detaillovgive på miljøområdet, og som på den anden side gør folketing og organisationer bekymrede for den magt, der hermed overlades ministeren. Pligten til at fremlægge for Folketinget og forhandle med organisationerne er skabt af dette dilemma.

A/S FORTIDENS SYNDER.**LOV OM JORDFORURENING, 1999**

I marts 2003 lægger Vestsjællands Amt adresserne på 4.000 grunde, som måske er forurenede, ud på nettet. Det vækker en del postyr. Almindelige husejere, hvis grund er en af de måske forurenede, og som overvejer at sælge huset, må selv betale de op til 50.000 kr., som en undersøgelse vil koste (Vestsjællands Amt, pressemeddelelse 18/3 2003). Miljøpolitikken griber pludselig bebyrdende ind over for en gruppe borgere, hvoraf i hvert fald en del slet ikke bor på forurenede grunde, og en anden del er helt uskyldig i forureningen. Der findes et betydeligt, men ikke kendt, antal forurenede grunde i Danmark – og antallet af kendte stiger, som tiden går. Fortidens synder forsvinder ikke så nemt, når jorden er forurennet. Men forureningen bliver heller ikke bare liggende. Olie- og pesticidrester spredes langsomt til omgivelserne, herunder til grundvandet. Gamle olietanke, nedlagte benzinstationer og forladte lossepladser er kilder til forurening mange år ud i fremtiden.

Cheminovas forurening af Harboøre Tange er baggrund for kemikalieaffaldsdepotloven fra 1983, der giver mulighed for at iværksætte offentlig oprensning, hvor det ikke er muligt at meddele påbud til forureneren, fordi forureningen er sket, før miljøbeskyttelsesloven trådte i kraft. Loven bliver i 1990 erstattet med affaldsdepotloven, der udvider de typer af grunde, som loven omfatter. Der er imidlertid fortsat problemer med tilstrækkelig hjemmel til at håndtere mange jordforureningsproblemer. En arbejdsgruppe med tidligere departementschef Holger Lavesen som formand konkluderer i 1993, at der er behov for en større udredning af det eksisterende lovgrundlag vedrørende jordforurening, blandt andet fordi hjemmelen til at udstede påbud ikke er tilstrækkelig klar. En sådan udredning skal også vurdere, om der er behov for en selvstændig lov herom.

Problemerne er imidlertid ikke begrænset til spørgsmålet om at tilvejebringe en tilstrækkelig klar hjemmel til at udstede offentlige påbud. Der er også spørgsmålet om, hvem der skal betale for oprydning efter fortidens

synder. Statskassen eller grundejerne? Skal man – som det var fremme på et tidspunkt – oprette A/S Fortidens Synder, som kan tage sig af den historiske forurening?¹ Og hvad med værditab som følge af forurening og – for den sags skyld – hvad med den gevinst, ejere opnår, når deres grund renses for offentlige midler? Hvordan og på hvilket grundlag skal man registrere de forurenede grunde? Og hvordan skal man gribe oprydningen an? Hvordan er samspillet mellem privatretlige forsikrings- og ansvarsregler og de offentligretlige påbudsregler? Osv. Jordforureningsspørgsmålet byder på betydelige juridiske, tekniske, administrative og samfundsøkonomiske problemer.

Jordforureningsudvalget – bestående af embedsmænd, organisationsrepræsentanter og en enkelt uafhængig ekspert – nedsættes i begyndelsen af 1994 og afgiver betænkning den 1. marts 1996. Tre år senere fremsætter Svend Auken forslag til lov om jordforurening, som vedtages af Folketinget den 28. maj samme år med tilslutning fra alle partier bortset fra de to fløjpartier. Det er tilblivelsen af denne lov, vi følger i dette kapitel.

Trods lovens langvarige tilblivelse er det den samme minister, der sidder ved roret i hele perioden. Og han sidder godt. Rygterne vil vide, at han efter formandsopgøret i Socialdemokratiet i april 1992 er urørlig som miljøminister. Den socialdemokratisk ledede regering blev ganske vist svækket ved valget i 1994, hvor Kristeligt Folkeparti ikke kom i Folketinget og derfor måtte træde ud af regeringen. Den første lige-med-nød-og-næppe formelle flertalsregering siden KVR-regeringen 1968-1971 erstattes af en mindretalsregering, der dog ikke plages af de samme problemer med at kunne tælle til 90 som de fleste forgængere i 1970'erne og 1980'erne. På miljøområdet synes de parlamentariske muligheder også gode. Få antaster for alvor, hvad medierne får døbt Svend Aukens miljøimperium, der op gennem 1990'erne har bygget videre på 1980'ernes stadig stærkere inddragelse af såvel erhvervenes som de grønne organisationer.

Som i de foregående kapitler kan vi ikke i detaljer følge tilblivelsen af alle lovens mange regler og aspekter. Vi har valgt at ofre to spørgsmål særlig interesse:

- Hvem skal bære ansvaret for jordforurening, når forureneren ikke kan findes, eller når forureneren ikke har foretaget sig noget ulovligt på tidspunktet for forureningen?
- Skal man kunne registrere grunde som forurenede på „mistanke“? Altså, på hvilket vidensgrundlag skal man registrere grunde med hensyn til forhold, man kun har begrænset viden om? Og hvad er konsekvenserne?

DE CENTRALE INTERESSEORGANISATIONER

Jordforureningsloven bliver til efter et næsten klassisk korporativt mønster. Til at håndtere et erkendt politisk problem nedsættes et udvalg, som repræsenterer væsentlige interesser på området. Udvalget kortlægger problemet nærmere og udarbejder et lovudkast. Udvalgets betænkning – med tilhørende lovudkast og bemærkninger – bliver sendt til høring, hvorefter der udarbejdes et lovforslag, som igen sendes til høring. Med nye revisioner bliver forslaget fremsat i og senere vedtaget af Folketinget. Det oprindelige lovudkast bliver dog væsentligt ændret undervejs. Lovudkastet bearbejdes gennem længere tid i Miljø- og Energiministeriet blandt andet under inddragelse af udvalgte interesseorganisationer, inden det fremsættes i Folketinget, og den parlamentariske behandling er ganske omfattende. Det medfører alt i alt betydelige ændringer i det udkast, som oprindeligt blev forfattet af Jordforureningsudvalget – men de største ændringer sker inden den politiske behandling. Også medierne er undervejs optaget af lovforslaget. Det skyldes, at loven kan få forholdsvis store, men ukendte konsekvenser for et stort antal boligejere.

Blandt de organisationer, der privilegeres gennem deltagelse i Jordforureningsudvalget, møder vi en del kendinge fra forberedelsen af miljøbeskyttelseslovene i kapitlerne 9 og 10. Det er de organisationer, der har været med fra miljøpolitikens start: de to kommunale organisationer og de to uorganiserede hovedstadskommuner (dog kun med ét medlem tilsammen) samt Dansk Industri. Og det er dem, der er kommet til siden: de grønne interesser repræsenteret ved Danmarks Naturfredningsforening og fagbevægelsen ved Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Men der er også nye spillere på banen. De mange komplicerede juridiske aspekter ved lovgivningen begrundes, at Justitsministeriet og Advokatrådet er repræsenteret. Loven har også komplicerede tekniske aspekter, som kan være begrundelsen for, at Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Entreprenørforeningen og Foreningen af Jordrensere tilsammen er repræsenteret med ét medlem. Også finansielle aspekter spiller en væsentlig rolle i udvalgets opdrag. Det er baggrunden for en fælles repræsentant fra Finansrådet og Realkreditrådet. Finansministeriet skal vogte den statslige kasse. Endelig udpeges som sagkyndigt medlem professor Ellen Margrethe Basse, Aarhus Universitet. Udvalgets formand er direktøren for Miljøstyrelsen, Erik Lindegaard.

Det er nok et bredspektret sæt af interesser, som privilegeres gennem medlemskab af udvalget. Det repræsenterer dog ikke alle potentielle interesser.² Det synes ukontroversielt, at landbrugets organisationer denne gang

er holdt ude. Begrundelsen er, at kommissoriet kun i begrænset omfang inddrager jordforurening på landet. Ministeriet vælger at knytte løsnin- gen af problemerne med landbrugets jordforurening, spredning af slam, pesticidforurening mv. sammen med Vandmiljøplan II (jf. *FT*, 1998/99, A: 4285). Landbrugets organisationer er kun aktive ved afgivelse af relativt kortfattede høringssvar (Landbrugsrådet, Dansk Familielandbrug, De dan- ske Landboforeninger og Dansk Erhvervsjordbrug, 1/5 1996, MS 3013-0012; Landbrugsrådet, 6/3 1998, MS 3013-0002).

Der er dog også organisationer, der forgæves anmoder om at blive med- lem af udvalget. Danske Vandværkers Forening skriver i sit høringssvar på udvalgsbetænkningen, at foreningen „gentagne gange siden starten af arbejdet med den nye jordforureningslov (har) beklaget, at vandværkerne ikke direkte har været repræsenteret i hovedudvalget, men alene i under- udvalg og arbejdsgrupper“ (2/5 1996, MS 3013-0012). NOAH anmoder allerede ved udvalgets nedsættelse om at blive optaget i udvalget – forgæves (brev, 14/4 1994, MS 313-0057). Det samme sker for flere andre organisa- tioner, herunder Genvindingsindustrien (brev, 19/4 1994, MS 313-0057). Der er i materialet ikke spor, der peger på, at disse organisationer skulle have forsøgt at anvende alternative strategier for at blive tættere integreret i lovforberedelsen. Muligvis er forklaringen, at de med lidt god vilje kan hævdes at være repræsenteret gennem andre organisationer.

I arbejdet med denne bog er vi ikke i særligt mange tilfælde stødt på allerede privilegerede organisationer, der aktivt søger at udvide kredsen af organisationer, der skal inddrages i lovforberedelsen. Det sker faktisk her. Ingen ringere end Dansk Industri kæmper i denne sag for de interesser, der ikke har været inddraget i Jordforureningsudvalget, og organisationen er i det hele taget fortalende for en væsentlig mere omfattende høring og ind- dragelse, end den plejer at være. I et brev til Miljøstyrelsen foreslår Dansk Industri således, at „de af en ny jordlovgivning berørte parter bliver indkaldt til en drøftelse af indkomne høringssvar, såfremt disse giver anledning til overvejelser om ændringer“ (29/3 1996, MS 3013-0012). Også de finan- sielle organisationer (i fællig med Dansk Industri) er opmærksomme på, at der kan være væsentlige interesser, der ikke har haft adgang til at præge udvalgsarbejdet:

Dette mindretal (Realkreditrådet og Finansrådet, *forf.*) og Dansk Industri understreger i denne forbindelse behovet for, at en fremtidig høringsrunde om betænkningen tilrettelægges således, at en række af de organisatio-

ner, som ikke har fået adgang til udvalget, herunder repræsentanter for grundejerne, bygge- og anlægsbranchen, entreprenørerne, assurandørerne og ejendomsmæglerne, får tilstrækkelig mulighed for at fremkomme med deres synspunkter („Foreløbige mindretalsudtalelser fra Dansk Industri, Realkreditrådet og Finansrådet“, 19/2 1996, MS313-0057).

Mindretalsudtalelsens forfattere er velkendte med de høringsprocedurer, der normalt anvendes i forbindelse med lovforberedende arbejde. Når de finder anledning til at fremhæve de interesser, der ikke har været repræsenteret i udvalget, er det formentlig ikke ud fra høje demokratiske idealer. Snarere har de en god fornemmelse for, at der er et par områder, hvor der kan mobiliseres andre organisationer til forsvar for de tre tunge organisationers interesser – især i spørgsmålet om, hvorvidt der skal kunne gøres et objektivt ansvar gældende over for forurenere.

Det ene område er forsikringssektoren. Muligvis har det ikke været tanken fra starten, men udvalgets overvejelser indebærer, at forsikrings-selskaberne kommer til at spille en væsentlig rolle for udmøntningen af loven, jf. nedenfor. Og faktisk må udvalget invitere en repræsentant for forsikringsbranchen med til flere af møderne for nærmere at redegøre for en række forsikringsretlige forhold (referat fra møder i Jordforureningsudvalget 31/5 1995 og 31/1 1996, MS 313-0057). I forbindelse med høringen af udvalgsbetænkningen beklager Assurandør-Societetet da også, at det ikke har været medlem af udvalget:

når der henses til udvalgets betænkning, hvoraf det fremgår, at den forsikringsmæssige afdækning af risiciene er en meget væsentlig og måske bærende del af udvalgets forslag, er det efter societetetets opfattelse åbenbart, at societetet burde have været repræsenteret i udvalget (1/5 1996, MS 3013-0012).

Vi ved ikke, hvorfor assurandørerne ikke var med. Muligvis fordi ministeriet ikke havde forudset den rolle, som en forsikringsordning kom til at spille.

Mens Assurandør-Societetet nok selv kan finde ud af at lade sin stemme blive hørt, er det ikke nødvendigvis tilfældet med de private grundejere, der potentielt bliver ganske stærkt berørt af loven. De udgør ikke en velorganiseret gruppe. Kun få af landets parcelhusejere er organiseret, og såvel grundejer- som parcelhusejerorganisationer har svært ved at opnå privilegeret adgang til de politiske og administrative beslutninger. Parcelhusejernes Landsforening inddrages i høringen af både betænkning og lovforslag, men nogen stærk direkte stemme får de mere end 1,1 mio. ejere af parcel-

husgrunde aldrig. Som vi viser nedenfor, kan den udtalte stemme dog få ganske stor indflydelse, især når beslutningstagerne ved, at almindelige og uskyldige husejere – og vælgere – kan blive berørt af loven.

Naturfredningsforeningen er til gengæld en privilegeret part i sagen, men den synes ikke at have udnyttet sin position særlig effektivt. Det kan være af mangel på interesse for sagen, eller det kan skyldes, at foreningens medlem af udvalget har haft vigtigere gøremål. I hvert fald deltager han i en længere periode ikke i udvalgets møder. Derimod er Arbejderbevægelsens Erhvervsråds repræsentant en flittig mødedeltager og bruger også tid og kræfter på at kommentere udvalgets arbejde – selv om jordforurening langt fra er et kerneområde for organisationen.

Blandt de privilegerede organisationer er der to parter, hvis synspunkter især synes at ligge ministeriet på sinde. Det er kommuner og amter, der også på dette område skal forestå en væsentlig del af forvaltningen. Der afholdes således separate møder med de kommunale organisationer, der også høres selvstændigt om de administrative og økonomiske konsekvenser af lovforslaget (økonomisk/administrativ høring, 19/10 1998, MS 3013-0002). Kommunerne kan også bruges strategisk i forhold til udvalgets arbejde mere generelt. På et møde mellem Miljøstyrelsen og KL den 24. september 1996 drøfter de to parter, hvordan de kan fremme sagen bedst muligt. Det hedder: „Konklusionen på mødet blev, at KL formentlig aktivt vil presse på for at få loven igennem (hvilket vel i al almindelighed ville kunne gavne sagen)“ („Interne noter fra mødet 24/9 1996 med KL om overvejelserne om strategien vedrørende jordforureningsloven“, 27/9 1996, MS 3013-0012).

Også Dansk Industri nyder særlig bevågenhed. Der holdes separate møder mellem ministeriet og Dansk Industri. Indimellem på højeste niveau. Eksempelvis i den fase, hvor høringen af Jordforureningsudvalgets betænkning er færdig, og hvor et endeligt lovforslag er under udarbejdelse. På et møde mellem Svend Auken og Dansk Industris direktør, Hans Skov Christensen, den 19. marts 1997 skal nogle af de sidste store udeståender drøftes (Ministerens møde med Dansk Industri. MS uden dato 3034-0038). Mødet følges op på embedsmandsplan den 7. april samme år, hvor Miljøstyrelsens direktør og Dansk Industris repræsentant i Jordforureningsudvalget, der er nedlagt efter afgivelse af betænkningen, tager sig af den konkrete opfølgning („Interne noter“, 10/4 1997. Uden j.nr., lå på MS 113-0084).

Miljøministeriet, kommunerne og industrien er gennem ministeriets nu snart 30 år lange historie blevet partnere, som står sammen, både når de er enige, og når de er uenige.

FRA JORDFORURENINGSUDVALG TIL -LOV

Jordforureningsudvalget fik til opgave at beskrive problemerne med forurenede grunde, deres mulige løsning, omkostningerne herved, styrker og svagheder ved gældende ret samt udarbejde et forslag til en samlet jordforureningslov. Hvad det indholdsmæssige angår, præciserer kommissoriet blandt andet, at udvalget skal overveje „muligheden for at indføre klarere regler for påbud ... overveje særlige regler for købers retsstilling ved virksomheds- og ejendomsoverdragelser ... overveje behovet for at inddrage værditilvæksten på ejendomme, der er rensset op for offentlige midler“ (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 9ff.).

Kommissoriet er formuleret ganske teknisk. Få kan umiddelbart være modstandere af at tilvejebringe „klarere regler for påbud“. Formuleringen dækker imidlertid blandt andet over kontroversielle ønsker fra ministeriet, især hvad angår muligheden for at gennemføre et såkaldt ubetinget ansvar for jordforurening, dvs. et ansvar, der kan gøres gældende, uanset om forurenere har gjort noget ansvarspådragende eller ej. Det indebærer også, at der kan være stof af interesse for offentligheden i udvalgets arbejde. Formanden må således på baggrund af et medlems udtalelse til dagbladet *Børsen* på et møde opfordre udvalgets medlemmer til at undgå „offentlig debat, så længe udvalget arbejder“ (Referat af Jordforureningsudvalgets møde den 17/5 1995, MS 313-0057).

Ministeriet er en dygtig spiller, der fra starten overvejer de øvrige interessenters stilling. Sigtet må i den sidste ende være at få et lovforslag igennem Folketinget. I hvert fald overvejes i et notat i styrelsens depot- og grundvandskontor, hvordan nogle af ministeriets idéer vil falde sammen med eller være i konflikt med organisationers og myndigheders interesser. Det hedder i notatet:

Dansk Industri må forventes at være generelt modstander af idéen om at styrke princippet om forurenere-betaler (en omskrivning af et ubetinget ansvar for jordforurening, *forf.*) ... Justitsministeriet må forventes at yde en del modstand mod at styrke princippet om forurenere-betaler ud fra traditionelle retssikkerhedsmæssige synspunkter. Justitsministeriet vil ligeledes kunne forventes at yde modstand mod, at den nye lov skal gives „tilbagevirkende kraft“ ... (Advokatrådet må formodes at lægge sig tæt op ad Justitsministeriets holdning).

Men der forventes også at være venner:

Finansministeriet kan forventes til dels at blive Miljøministeriets alliancepartner (i spørgsmålet om at fordele udgifter mellem private og staten), og til dels at yde en vis modstand, idet det kan forventes, at de vil gå ind i en nøje vurdering af behovet for indsatsen på området. ... Amdsrådsforeningen vil generelt kunne forventes at være Miljøministeriets tætteste alliancepartner, dog bortset fra overvejelserne om at omorganisere indsatsen ved at etablere et A/S Fortidens Synder. Udvalgsarbejdet må derfor forventes at munde ud i en delt betænkning med mindretalsindsigelser (Notat om nedsættelse af udvalg vedrørende ny jordforureningslov, 11/2 1994. Uden j.nr., lå på MM D 004-0200).

Det sidste viser sig at være en præcis forudsigelse, men styrelsen er knap så god til at gætte, hvad angår arbejdets omfang og længde. På det tredje møde i Jordforureningsudvalget den 8. februar 1995 giver formanden – styrelsens direktør – udtryk for, at man kan forvente et lovforslag fremsat i november samme år (referat, 15/2 1995, MS 313-0057). Lovforslaget bliver først fremsat i februar 1999. På udvalgets fjerde møde den 14. marts 1995 skønner formanden, at betænkningen vil komme til at fylde 50-75 sider (referat, 15/3 1995, MS 313-0057). Betænkningen kommer til at fylde 283 sider, og underudvalgenes betænkninger fylder 216, henholdsvis 94 sider. Pænt på den anden side af 500 sider tungt stof.

Lovforslagets lange produktionstid er ikke udtryk for ministeriel slendrian. De spørgsmål, som udvalget kommer til at beskæftige sig med, er mange og komplicerede. På et af udvalgets afsluttende møder den 31. januar 1996 fremhæver formanden, at „planen var at fremsætte et lovforslag omkring 1. maj 1996, men at en fremsættelse af lovforslaget ville afhænge af høringsen“ (referat, 15/2 1996, MS 313-0057).

Ministerier har altid travlt, når det gælder høringsfrister. Betænkningen sendes til høring den 6. marts 1996 med svarfrist den 3. april, der senere udsættes til den 3. maj. Der kommer mange indvendinger, og ministeriet må da også i august samme år i et notat konstatere, at der er „meget stor modstand/betæneligheder“ ved forslaget, og at der ikke er „fremkommet alternative løsningsmodeller til de grundlæggende problemer“. Ministeriet finder derfor: „(d)et foreliggende lovforslag kan formentlig ikke på nuværende tidspunkt opnå tilstrækkelig opbakning, hverken i regeringen eller i Folketinget“. Med henvisningen til regeringen tænkes antagelig på det parcelhusvenlige CD, der på dette tidspunkt endnu er med i regeringen, blandt andet med Mimi Jakobsen som erhvervsminister.

Notatet opregner en række af de forhold, der komplicerer sagen. Vi medtager blot nogle af dem: Uafsluttede forhandlinger med forsikringsbranchen,

der „p.t. går særdeles trægt“; der pågår et arbejde med at fastlægge kriterier for indplacering af ejendomme i forskellige forureningskategorier; der er iværksat et udvalgsarbejde under Skatteministeriet vedrørende de værditab på ejendomme, som en registrering vil indebære, og som igen vil have konsekvenser for de kommunale finanser; det overvejes at revidere affalds-afgiften i forhold til forurenede jord; og der pågår et arbejde med at ændre i skattelovgivningen for at kunne håndtere de skattemæssige konsekvenser af værdiforøgelse forårsaget af offentligt finansieret jordoprensning. Og der kunne nævnes flere komplicerende forhold. Eneste trøst midt i jammeren er, at det generelt vurderes, „at tiden arbejder for en større forståelse for de fremlagte forslag“ („Intern notits om den videre opfølgning på Jordforureningsudvalgets betænkning“, 15/8 1996, MS 3013-0012).

Dansk Industri gør sig på nogenlunde samme tidspunkt også politiske overvejelser. I et internt notat, hvis dato vi ikke kender præcist, men som må antages at være forfattet i slutningen af 1996 eller begyndelsen af 1997, og som på et senere tidspunkt sendes i udklip til Miljøstyrelsen, hedder det:

Den politiske modvilje mod at tage et ansvar for den ny lovgivning afspejler den kendsgerning, at området er vanskeligt at vinde stemmer på: Hvis man skærper miljøkravene, bliver mange grundejere ramt, og hvis man vil holde dem skadesløse, vil de samfundsmæssige omkostninger være uacceptable. Betænkningen forsøger at afdramatisere de miljømæssige virkninger af jordforurening og mane til besindighed med hensyn til, hvad der bør gøres. Derfor er den stadig et godt grundlag for en ny lovgivning, om end den nok bør ændres på en række punkter, bl.a. i relation til kortlægningsreglerne og retsvirkningen heraf (brev fra Dansk Industri til Miljøstyrelsen, 19/3 1997. Uden j.nr., lå på MS 3013-0002).

Betydelige problemer knytter sig til den forurening, der allerede er sket. Ministeriet overvejer derfor på et tidspunkt – efter pres fra KL – at gennemføre lovgivningen ad to omgange, således at man hurtigt gennemfører en lovgivning, der skal sikre mod fremtidige problemer, og så venter med at lovgive i forhold til allerede forurenede grunde („Interne noter fra mødet 24/9 1996 med KL om overvejelserne om strategien vedrørende jordforureningsloven“, 27/9 1996, MS 3013-0012). Ministeriet vælger dog at arbejde videre med en samlet lov.

I oktober 1996 orienterer ministeren Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om arbejdet med de mange forskellige aspekter af loven. Han forventer, at ministeriet kan have tilendebragt de mange forskellige under-

søgelse og overvejelser i efteråret 1997, hvorefter der så vil blive fremsat et forslag til lov om jordforurening (24/10 1996, MS 3034-0332). Det kommer næsten til at holde stik. Et lovforslag sendes til høring blandt i alt 79 organisationer og myndigheder den 6. februar 1998 med anmodning om svar en måned senere. Der indkommer 48 høringssvar, der danner grundlag for ministeriets endelige udarbejdelse af et lovforslag. Ministeriet har i perioden mellem udvalgets betænkning og det udarbejdede lovforslag imødekommet nogle af de stærkeste indvendinger mod udvalgets forslag. Miljøstyrelsen kan derfor i en notits til ministeren den 8. oktober 1998 berette, at

(r)aktionerne har i høringen været mere afdæmpede end de reaktioner, der (i) 1996 kom på det tidligere udkast til lovforslag. Dette skyldes, dels at lovforslaget er blevet ændret på nogle punkter, dels at der har været udsendt udkast til vejledninger fra Miljøstyrelsen (kortlægning, rådgivning, oprensning og analyser) indeholdende metodebeskrivelser og anvisninger (MS 3013-0002).

Der sker som opfølgning på høringsrunden yderligere nogle ændringer frem til det lovforslag, som ministeren fremsætter i februar 1999. Efter mindre ændringer i løbet af den politiske behandling bliver lov om jordforurening vedtaget den 28. maj 1999 af hele Folketinget med undtagelse af Enhedslisten og Fremskridtspartiet. Folketinget er nok opmærksomt på specielt parcelhusejernes mulige problemer i forhold til loven. Men det er også kompliceret stof. Ingen folketingsmedlemmer tager ordet ved anden- og tredjebehandlingen af loven, og det er svært at påstå, at Tingets førstebehandling vidner om en stor dybde i forståelsen af loven (*FF*, 1998-99: 4309-4323). Ministeriet synes også at have overvurderet oppositionen. I hvert fald udstyres ministeren til møder med partierne med notater, som anviser løsningsmuligheder, hvis forskellige spørgsmål skulle komme op under forhandlingerne. Eksempelvis i spørgsmålet om mulig bistand til ejere af villagrunde, som er forurenede i perioden 1993-1999 (som loven ikke dækker). Det hedder i et notat herom: „Nedenstående bør ikke præsenteres for V og K i første omgang“ („Møde med V og K 20/4 om forurenede jord – L83“, MM 3034-0039). Intet tyder dog på, at mødet gav anledning til at nævne de indrømmelser, som ministeriet ville være med til, hvis de to store borgerlige partier pressede på.

De to forhold, som vi undersøger nærmere nedenfor, er blandt de emner, som Folketingets partier interesserede sig mest for.

„LÅNER EN MAND SINE VÅBEN UD,
OG BLIVER EN MAND DRÆBT MED DEM,
SKAL HAN BØDE TRE MARK“

Et hovedspørgsmål i de langvarige forhandlinger mellem organisationer og Miljøministeriet og senere mellem ministeren og Folketingets partier bliver det forhold, der ovenfor er beskrevet ved nogle eufemismer, „klarere regler for påbud“ eller „styrke princippet om ‘forureneren-betaler’“. Det handler mere præcist om anvendelsen af et objektivi ansvarsprincip. I dansk ret er hovedprincippet, at man kan stilles til ansvar for handlinger, hvis man har begået en ansvarspådragende handling – altså gjort noget, man ikke burde have gjort. Hvis privatretlige regler skal gælde på området, skal der således foreligge en ansvarspådragende handling for forurening af jorden. Der skal med andre ord foreligge, hvad juraen kalder culpa. Privatretten støder her sammen med forvaltningsretten: Skal der foreligge culpa, for at myndighederne kan udstede et påbud til en forurenende virksomhed? En del af diskussionerne i Jordforureningsudvalget drejer sig om, hvordan gældende ret var i dette spørgsmål. Det interessante spørgsmål er imidlertid, hvorvidt en ny jordforureningslov skal give mulighed for, at der kan udstedes påbud om oprensning af jorden – betalt af grundejeren – uanset hvordan forureningen er opstået.

ERHVERVENE: DET OBJEKTIVE ANSVAR

Jordforurening forårsages både af virksomheder og af private boligejere, sidstnævnte ofte i forbindelse med nedgravede og lækkende olietanke. Vi følger primært den diskussion, der knytter sig til virksomhedernes ansvar for jordforurening, og som spillede en betydelig rolle under udvalgsarbejdet, under den ministerielle opfølgning herpå og under den politiske behandling.

Ministeriets forventning om, at man kan møde modstand fra Dansk Industri er velbegrunder. Fra udvalgs mødernes start er det ubetingede grundejeransvar kontroversielt. I referatet af udvalgets tredje møde den 8. februar 1995 hedder det således: „Flere medlemmer fandt, at et objektivi grundejeransvar næppe ville være acceptabelt“. Ministeriet anfører på samme møde, at „(t)il støtte for at indføre et objektivi grundejeransvar ... var bl.a., at da jordforureninger er udtryk for nogle omkostninger, der skal fordeles, og da identifikationen af skadevolder er utrolig vanskelig, står det politiske valg mellem at bebyrde grundejeren eller skatteborgerne

i almindelighed“ (referat, 15/2 1995, MS 313-0057). Hvad angår allerede sket forurening, er hovedspørgsmålet altså, hvem der skal betale.

På det efterfølgende møde den 14. marts er der navne på de repræsentanter, der er skeptiske over for det objektive ansvar. Det er, som forudsat af ministeriet ved udvalgsarbejdets start, repræsentanterne for Dansk Industri, Justitsministeriet og Advokatrådet. En smule støtte får de dog fra Naturfredningsforeningens repræsentant, der finder, at „for skrappe midler kunne give omgåelsesproblemer“. Blandt udvalgets eksterne medlemmer er repræsentanten for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd som den eneste refereret for at være „meget positiv over for modellen“ (referat, 15/3 1995, MS 313-0057).

På de følgende møder i udvalget drøftes forskellige aspekter af ansvarsproblematikken. Debatten nuanceres ved at skelne mellem forskellige tidspunkter for, hvornår forureningen er opstået. Der synes på mødet i maj 1995 at være enighed om, at jordforurening opstået før miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1974 må være et offentligt ansvar, og der synes – selv hos Dansk Industris repræsentant – at være en vis generel opbakning til, at man kan blive enige om en eller anden form for objektive ansvarsregler for forurening, der finder sted efter en ny jordforureningslovs ikrafttræden. Uenigheden er derfor specielt knyttet til ansvaret for forureninger fra 1974 og frem, til en ny lov træder i kraft. Der er enighed om, at det er uproblematisk at udstede påbud i de tilfælde, hvor en kendt forurener har begået ansvarspådragende handlinger. Men når disse forudsætninger ikke er opfyldt, skal der så gælde en eller anden form for „subsidiært grundejeransvar“, hvor grundejeren er forpligtet til at bekoste oprydning? (Referat af møde i Jordforureningsudvalget 31/5 1995, MS 313-0057). Spørgsmålet om lovgivning med „tilbagevirkende kraft“ bliver også bragt i spil.

Ministeriet selv er, som tiden går, også blevet betænkelig ved det ubetingede ansvar. I et notat overvejes spørgsmålet nøje, og der afholdes møde med Justitsministeriet herom, jf. nedenfor („Overvejelser om culpa eller ej som grundlag for påbud i fremtiden“, 12/12 1995, MS 313-0057; „Notits til brug for mødet 13/2 1996 med Justitsministeriet om Jordforureningsudvalget“, MS 3034-0020). De medlemmer af udvalget, inklusive ministeriet, der har stået for den hårde linje og presset på for at få det ubetingede ansvar, giver sig på nogle punkter. Det vigtigste er, at det ubetingede ansvar kun skal gælde fremtidige forureninger, og at private boligejere skal undtages fra det ubetingede ansvar, når bortses fra forurening fra olietanke, der til

gengæld forudsættes knyttet til en obligatorisk forsikringsordning. Det er indimellem uklart i referaterne fra udvalget, i hvilket omfang udvalget alvorligt overvejer et objektivi ansvar for de private boligejere ud over det, der skal gælde olietankforurening, der i forvejen er offentligt reguleret.

Der opnås ikke enighed i udvalget, hvorfor betænkningen indeholder flere mindretalsudtalelser. Det hedder i betænkningen, at udvalget er enig i, at „der ikke bør indføres et ubetinget grundejeransvar“. Det er imidlertid et betinget udsagn, for nogle sætninger længere henne mener udvalgets flertal alligevel, at et sådant skal indføres, for så vidt angår „forurening, der stammer fra erhvervsmæssig eller offentlig aktivitet samt forurening fra olietanke, der anvendes ved opvarmning af boliger“. En del af flertallet gør dog sin tilslutning afhængig af, at grundejeren kan „afdække det ubetingede ansvar gennem en ordning baseret på forsikringsprincipper“ (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 21).

Dansk Industri fremhæver i en mindretalsudtalelse, at det må være en betingelse, „at forurenere kan bebrejdes den forurening, der er sket som følge af en erhvervsmæssig aktivitet“ – altså, at der skal anvendes en culpa-regel (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 21-22). Realkreditrådet og Finansrådet er i en anden mindretalsudtalelse på linje hermed, idet de fremhæver, at det ubetingede forurenereansvar ikke kan begrunde den begrænsede ekstragevinst, som anvendelsen af princippet vil medføre. Advokatrådet vil ikke tage stilling til spørgsmålet om de skærpede påbudsregler, men gør det nu alligevel, idet rådet peger på, at der vil blive tale om „vidtgående ansvarsregler, hvor virksomheder og til dels privatpersoner gøres ansvarlige for forurenings-skader, som de ikke på nogen måde kan bebrejdes“ (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 22).

Justitsministeriet, som oprindeligt var stærk modstander af det ubetingede ansvar, er med i udvalgets flertal. Baggrunden er, at der har været afholdt møde på departementschefplan mellem de to ministerier. Justitsministeriet bemærker på mødet, at det vil være „uheldigt, at man ‘udstillede’ uenigheden mellem de to ministerier“. Justitsministeriet vil derfor formulere et kompromisforslag („Interne noter fra mødet med Justitsministeriet 13/2 1996 om påbudsmodellen“, MS 313-0057). Det kan være dette kompromisforslag, der får flertallet til at hævde, at det ikke foreslår et ubetinget ansvar indført, hvorefter det gør det.

En del af høringsvarene er ikke venlige i spørgsmålet om ansvarsplacering. Landbrugets organisationer, hvis medlemmers interesser kun berøres i begrænset omfang af forslaget, finder i deres høringsvar, der

måske bare er en støtteaktion til Dansk Industri, at det er „uacceptabelt at indføre en påbudsmodel med ubetinget forureneransvar“ (høringssvar fra Landbrugsrådet, Dansk Familielandbrug, De danske Landboforeninger og Dansk Erhvervsjordbrug, 1/5 1996, MS 3013-0012). Entreprenørforeningen mener, at det ubetingede ansvar må forudsætte, at det er muligt at forsikre sig herimod (høringssvar, 9/5 1996, MS 3013-0012). Advokat Erik Hørlyck gennemgår og kommenterer Jordforureningsudvalgets betænkning på vegne af DK-Benzin, hvis bestyrelse han er formand for. Det objektive ansvar, som udvalget foreslår for fremtidig jordforurening, indebærer efter advokatens mening en „tilbagevenden til en middelalderlig retsopfattelse“. Det er i den forbindelse, han citerer Skånske Lov: „Låner en mand sine våben ud, og bliver en mand dræbt med dem, skal han bøde tre mark“ (høringssvar, 2/5 1996, MS 3013-0012). For en sikkerhed skyld svarer Dansk Industri også på høringen og gør opmærksom på, at organisationen i betænkningen har taget afstand fra flertallets indstilling i spørgsmålet om det grundlag, hvorpå der kan meddeles påbud (29/3 1996, MS 3013-0012).

Københavns Kommune – som selv var repræsenteret i udvalget – beklager, at udvalgets forslag ikke også indfører et ubetinget forureneransvar for allerede indtruffen forurening (høringssvar, 20/5 1996, MS 3013-0012). Kommunen mener ikke, at forslaget giver myndighederne tilstrækkeligt gode muligheder for at give påbud.

Der går ganske lang tid, fra høringssvarene på udvalgsbetænkningen er kommet ind, til ministeriet har udarbejdet et nyt lovforslag. Undervejs holdes der møder på højt plan med Dansk Industri. Miljøminister Svend Auken mødes med Dansk Industris direktør, Hans Skov Christensen, den 19. marts 1997. I det notat, der skal klæde ministeren på til mødet, gøres han opmærksom på, at det ubetingede ansvar er et af de store problemer i forhold til Dansk Industri. Miljøstyrelsen har et forslag til, hvordan man kan imødekomme organisationen – i hvert fald lidt ad vejen: „Det er Miljøstyrelsens vurdering, at et forslag, hvor det ubetingede forureneransvar begrænses således, at det ikke omfatter naturkatastrofer (lynnedslag) og eventuelt hærværk, ville imødekomme noget af Dansk Industris kritik“ (baggrundsnotits, 14/3 1997, MS 3034-0038). Så vidt vi kan se, nævnte ministeren ikke denne mulighed på mødet med Hans Skov Christensen. Det er i hvert fald ikke nævnt i det papir, som udarbejdes til Miljøstyrelsens direktør i forbindelse med opfølgningen på ministerens møde. Den 7. april mødes Miljøstyrelsens chef – han var også formand for Jordforureningsudvalget – med Dansk Industris repræsentant i Jordforureningsudvalget.

Direktøren fremsætter forslaget – som nu er udvidet til at omfatte tilfælde med „naturkatastrofer (lynnedslag), brand og eventuelt hærværk“ – for Dansk Industri. I tillæg hedder det i referatet, at „(e)ndelig tilkendegav Erik Lindegaard, at Jordforureningsudvalgets forslag om for eksempel det subsidiære udlejeransvar, kunne overvejes opgivet“. Udlejere skal altså ikke kunne gøres ansvarlige for lejerens jordforurening. Det er en rigtig handelsdag. Dansk Industri slår til: „Peter Skov tilkendegav, at der samlet set kunne arbejdes videre efter en sådan model“ (notits (som også er fremsendt til Dansk Industri), 14/4 1997. Uden j.nr., lå på MS 3034-0038).

Som sagt så gjort. I lovforslaget, som bliver sendt til høring i perioden fra den 6. februar til den 6. marts 1998, er brand, naturkatastrofer og hærværk undtaget fra det objektive ansvar. Om det er en refleksreaktion eller bare for en sikkerheds skyld, ved vi ikke, men Dansk Industri finder i sit hørings-svar, at „(u)anset de lempelser, der er foreslået vedrørende det objektive ansvar, må DI dog fortsat tage afstand fra forslaget om et så strengt ansvar for forurenere i jordforurenings-sager“ (18/3 1998, MS 3013-0002). Andre er utilfredse med, at ministeriet er gået så vidt i undtagelserne, blandt andre de kommunale myndigheder, der skal administrere loven. De påpeger, at undtagelserne vil øge bevisproblemerne. Eksempelvis finder KL, at „(d)et undrer imidlertid landsforeningen, at påbudshjemmelen i forhold til Jordforureningsudvalgets betænkning er svækket ved at undtage brand, naturkatastrofer og hærværk“ (15/4 1998, MS 3013-0002).

Så sættes bilen i bakgear. I forbindelse med udarbejdelsen af det lovforslag, der skal fremsættes for Folketinget, udgår de undtagelser, som var forhandlet med Dansk Industri, således at alene force majeure-tilfælde kan frigøre fra det objektive ansvar. Ministeriet undtager dog fortsat – som lovet til Dansk Industri – udlejeransvaret for det objektive ansvar. Forurenere anses derfor som den, „der driver eller har drevet eller brugt det anlæg, hvorfra forureningen hidrører“. Udlejere har dermed ikke længere et ubetinget ansvar for forurening. Ministeriet fastholder i øvrigt også det ubetingede ansvar for „ejere af igangværende olietanke til parcelhuses boligopvarmning“, og der knyttes en obligatorisk forsikringsordning hertil (notits vedrørende forslag til en ny lov om forurenede jord, 8/1 1998, MS 3034-0039).

Vi ved ikke, hvad Dansk Industri har ment om ministeriets zigzagpolitik på området. Det er muligt, at der blot er tale om et spil for galleriet for at kunne dele en gave ud i de politiske forhandlinger. Det er nemlig, hvad der sker. Det ubetingede ansvar gælder i det fremsatte lovforslag ikke, „hvor forureningen er opstået på grund af krig, borgerlige uroligheder,

atoms-kader eller naturkatastrofer“ (FT, 1998/99, A: 4292). Ikke et ord om brand og hærværk – endnu.

DEN POLITISKE BEHANDLING

I forbindelse med den politiske behandling af ansvarsspørgsmålet sker der et par ændringer og præciseringer. De synes for parlamentarikernes vedkommende motiveret af problemerne med at gennemskue lovforslaget og nok også af følelsen af parcelhusejernes ånde i nakken – og for ministerens vedkommende måske af løfterne til Dansk Industri. I Miljø- og Planlægningsudvalgets betænkning pointeres en række af de forhold, der vedrører parcelhusejerne, og som allerede er fuldt afklarede i lovforslagets paragraffer og bemærkninger – det er jo godt at være helt sikker. Det gælder eksempelvis præciseringen af, at „Det fulde (ubetingede) forureneransvar sigter ikke mod privates (ikke-erhvervsmæssige) forureninger ... bortset fra forureninger fra villatanke, der er omfattet af den obligatoriske forsikringsordning“ (FT, 1998/99, B: 1202). Der er også to substantielle ændringer: Efter ministerens lovforslag var som nævnt også fremtidig jordforurening som følge af brand og hærværk omfattet af det ubetingede grundejeransvar. Ministeren går med til at undtage disse tilfælde – en gang til. Efter ministerens forslag skal endvidere en mulig forurener, der modtager et påbud om at foretage prøveudtagning, selv bære denne, uanset om grunden senere viser sig at være forurennet eller ej. Ministeren går med til at undtage grundejeren for betaling i de tilfælde, hvor det efter undersøgelsen viser sig, at der ikke konstateres forurening på grunden.

Spørgsmålet om det ubetingede grundejeransvar ender således som et kompromis. Miljøministeriet får ikke gennemført det objektive ansvar for perioden mellem miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden i 1974 og den nye jordforureningslovs ikrafttræden. Der bliver løsningen at bruge miljøbeskyttelsesloven, hvis svagheder var en stor del af begrundelsen for at igangsætte arbejdet med loven om jordforurening. Her er man altså, hvad angår muligheden for at udstede påbud, ikke kommet meget videre. Og det ubetingede fremtidige ansvar gælder på de private boligejeres grunde kun for olieforurening, men det er uklart, om ministeriet på noget tidspunkt har ønsket at gå videre i forhold til de private grundejere. Det er i øvrigt uklart, om bestemmelserne om private olietanke overhovedet er en skærpelse, fordi området i forvejen er reguleret.

De tunge erhvervsorganisationer – med Dansk Industri i spidsen – får til gengæld ikke forhindret et fremtidigt objektivt ansvar for forurening af erhvervsgrunde. Og det er ikke småbeløb, der er på spil. I december 2003 skønner Miljøministeriet, at de samlede forventede offentlige udgifter alene i forbindelse med punktkildeforureninger i jord er steget fra 3,5 mia. kr. til 10,4 mia. kr. sammenlignet med forarbejderne til jordforureningsloven (*Lovovervågning: Redegørelse om lov om forurennet jord*, 2003).

Man kan diskutere, om det er erhvervslivets indflydelse, der medfører, at den ellers stærke Svend Auken kun får en halv sejr. Det er givetvis en del af forklaringen. Men ministeriet er også oppe mod andre kræfter. Det gælder primært de juridiske principper, som er stærke, hvad angår fortidens synder. Man står ikke stærkt i den politiske debat, hvis man gør uskyldige mennesker ansvarlige for at oprette fortidens miljøskader – og sådan fremstilles sagen af de organisationer, der kæmper imod det ubetingede ansvar. Muligvis har også hensynet til de mange parcelhusejere, der jo repræsenterer en stor gruppe vælgere, spillet en rolle. Parcelhusejerne spiller en større – men udtalt – rolle i forbindelse med det andet centrale element i jordforureningsloven.

M I S T Æ N K T :

K O R T L Æ G N I N G A F J O R D F O R U R E N I N G

Det er langtfra nogen simpel sag at kortlægge forurenede grunde. Det er imidlertid heller ikke bare et teknisk spørgsmål. Forurenede grunde falder i værdi. Det er slemt. Men hvad, hvis man kun bliver kortlagt eller registreret på „mistanke“? Så falder ens grundværdi – måske uberettiget.

Problemet er blandt andet en afvejning mellem kvalitet og pris. Hvis man – som det var tilfældet før jordforureningsloven i relation til affaldsdepoter – vil sikre en præcis registrering, kræver det i hvert tilfælde undersøgelser og analyser af jordprøver. En langsommelig og ressourcekrævende proces (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 56ff.). Med det eksisterende ressourceforbrug til registrering ville det tage mange år, førend al jordforurening var registreret. Dertil kom, at den eksisterende registrering kun omfattede forurening fra punktkilder, mens jordforurening fra diffuse kilder – eksempelvis trafikforurening – slet ikke blev registreret.

Jordforureningsudvalget skulle derfor i henhold til sit kommissorium vurdere „hensigtsmæssigheden af at lade forureninger, der i dag ligger uden for affaldsdepotlovens tidsmæssige afgrænsning (affaldsdepotloven

regulerede kun allerede stedfunden forurening, *forf.*) være omfattet af en generel registreringsordning ...“ (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 10).

REGISTRERING PÅ „MISTANKE“

Før jordforureningsloven fandtes der ikke et reguleret registreringssystem, men blandt andet affaldsdepotloven forudsatte, at der fandtes et sådant. Affaldsdepotloven fra 1990 erstattede kemikalieaffaldsdepotloven fra 1983, hvor man skønnede, at der skulle ryddes op i ca. 500 kemikalieaffaldsdepoter. Da man vedtog 1990-loven, regnede man med, at der var ca. 6.000 affaldsdepoter, men allerede i 1993 skønnedes antallet at være ca. 10.700 depoter, som skulle ryddes op for et samlet beløb på 22-24 mia. kr. Problemet var med andre ord hastigt voksende, hvilket kunne begrunde et egentligt reguleret registreringssystem. Men på basis af hvilken viden?

Med tiden er man også stødt på det problem, at grunde, som bliver registreret som forurenede, falder i værdi. Det går specielt ud over mange uskyldige boligejere, som må imødesee et værditab. Derfor vedtager Folketinget i 1993 en værditabslov, hvorefter boligejere kan få fremrykket en offentligt betalt oprydning mod en maksimal egenbetaling på kr. 40.000. Denne gælder forurening indtruffet før 1. september 1993. En ny registreringsordning må derfor udformes under hensyntagen til konsekvenserne for boligejerne.

Registreringssystemet kommer til at fylde meget i Jordforureningsudvalgets arbejde. Tidligt i arbejdet er der tøvende opbakning til, at et fremtidigt registreringssystem skal omfatte forurening fra diffuse kilder i tillæg til de punktkildeforureninger, der allerede blev registreret. Der var dog også opmærksomhed om, at væsentligt flere grunde ville blive registreret som forurenede (referat fra møde i Jordforureningsudvalget 8/2 1995 og 14/3 1995, MS 313-0057). Hensynet til drikkevandsressourcerne spiller en stor rolle i arbejdet, fordi disse har et særligt beskyttelsesbehov. Det samme gælder de hensyn, der må stilles til „aktuel, følsom arealanvendelse“, dvs. boliger, børneinstitutioner mv.

Endelig er der det kildne hensyn til mulige værditab som følge af forureningsregistrering. I et internt notat fra juni 1995 diskuteres det således, om man kan komme af med værditabsloven:

Hvis vi kunne få Realkreditrådet, Dansk Industri, Advokatrådet og Justitsministeriet til at sige, at det nye regelsæt afhjælper eller neddæmper

værditabet så meget, at der ikke længere er noget egentligt problem, skal loven selvfølgelig foreslås ophævet. ... Omvendt taler det forhold, at værditabsloven næsten lige er vedtaget (efter et politisk pres i forbindelse med affaldsdepotlovens vedtagelse), og at interessen fra boligejernes side er stigende ... for, at vi principielt bevarer denne regulering (2/6 1995, MS 313-0057).

Værditabsproblemet har sidekonsekvenser, som også vendes i udvalget. Skatteministeriets repræsentant peger på, at en udvidet registrering kan have konsekvenser for det kommunale skatteprovenu. Udvalgets enlige uafhængige ekspert, Ellen Margrethe Basse, gør dog opmærksom på, at det er problematisk, hvis „skatteretlige synspunkter skal være afgørende for et fremtidigt system“ (referat af Jordforureningsudvalgets møde den 17/8 1995, MS 313-0057).

Efter mange overvejelser, møder og notater ender udvalget med at foreslå et registreringssystem, der opdeler landet i tre områder: Område 1 omfatter arealer, hvor myndighederne ikke har grundlag for at antage, at et areal er forurenede. Område 2 omfatter let forurenede arealer, mens område 3 omfatter væsentligt forurenede arealer. Registreringen skal baseres på såvel konkret viden om forurenede grunde som på „vurdering af det sandsynlige forureningsniveau“. Dog forudsættes miljømyndigheden „stedse at få et bedre vurderingsgrundlag“ (*Betænkning om jordforurening*, 1996: 63). Der skal altså kunne kortlægges på grund af „mistanke“, selv om det ikke er en formulering, som parterne vil bruge. Kortlægningen skal gælde såvel forureningskortlægning som følsomhedskortlægning. Værditabsordningen foreslås videreført. Advokatrådet gør i en mindretalsudtalelse opmærksom på „de vidtrækkende økonomiske og beskyttelsesmæssige konsekvenser, en sådan kortlægning kan få“ (s. 59).

Høringen og den efterfølgende behandling er ikke mild ved udvalgets forslag. Parcelhusejernes Landsforening gør opmærksom på, at det er „ulogisk og upædagogisk“, at områder, der ikke er forurenede, kan risikere at blive registreret som sådanne (høringssvar, 2/5 1996, MS 3013-0012). Advokat Hørlyck – formand for bestyrelsen for DK-Benzin – har også i denne sag en skarp pen: Han finder det uantageligt, „at den fremtidige kortlægning af forurenede områder skal ske uden viden om forurening“ (høringssvar, 2/5 1996, MS 3013-0012). Samme kommentar, men mindre skarpt formuleret, kommer fra Genvindingsindustrien (3/5 1996, MS 3013-0012) og Oliebranchens Fællesrepræsentation (2/5 1996, MS 3013-0012). Kommunernes Landsforening, der selv var repræsenteret i udvalget, kan

heldigvis tilslutte sig kortlægningsmodellen, men „finder det afgørende, at blive tæt inddraget i den videre konkretisering af kortlægningen, der på en gang involverer kommunen som udførende myndighed, og kan influere på kommunernes indtægtsgrundlag“ (høringssvar, 13/5 1996, MS 3013-0012). Dansk Industri finder i sit høringssvar også behov for en tilføjelse: „såfremt den nye kortlægning af forurenede arealer viser sig at medføre store værditab, så må kriterierne til kortlægningen også strammes op“ (høringssvar, 29/3 1996, MS 3013-0012).

Udvalgets forslag overlever ikke den ministerielle efterbehandling. Med al respekt for Parcelhusejernes Landsorganisation, DK-Benzin og den øvrige olie- og benzinbranche, Genvindingsindustrien samt et lidt ubestemt forbehold fra Dansk Industri kan man spørge, om de er i stand til at stoppe gennemførelsen af et registreringssystem, som et udvalg med vægtige interesser på området har foreslået gennemført, og som også Dansk Industri må være forpligtet på. Svaret er antagelig, at det kan de ikke – i hvert fald ikke alene. Der må noget mere til. Eksempelvis vælgerhensyn. I en intern notits – en status på arbejdet med jordforureningsloven – nævnes kortlægning „på baggrund af eksisterende viden (mistanke) med det dertil knyttede formodede værditab“ som ét af de to store problemer i udvalgets forslag (det andet er det objektive ansvar, jf. ovenfor). Notatet tilføjer: „Også indlæggene i pressen har været stærkt kritiske omkring de samme elementer i lovforslaget“ (ordet „stærkt“ er streget ud med håndskrift)(15/8 1996, MS 3013-0012).

På de møder, der afholdes mellem miljøministeren og Dansk Industris direktør og senere mellem Miljøstyrelsens direktør og Dansk Industris repræsentant i Jordforureningsudvalget i marts og april 1997, berøres registreringssystemet også. Det hedder i en notits, som er sendt til Dansk Industri (jf. brev af 14/4 1997, MS 306-0016):

Miljøstyrelsen overvejer i øjeblikket et alternativt kortlægningssystem, og der var enighed om, at Dansk Industri bliver inddraget, når overvejelserne er kommet så langt, at de har været drøftet med de kommunale parter. Dansk Industri peger på, at de værditabsmæssige konsekvenser af en kortlægning bør indgå i overvejelserne (notits, 14/4 1997. Uden j.nr., lå på MS 306-0016).

Det alternative registreringssystem begynder at tage form i den sidste halvdel af 1997. I en notits til ministeren i september 1997 hedder det, at „(k)ortlægningen af jordforurenninger skal ikke bygge på en opdeling af

landet i områdetyper, ligesom der ikke skal bygges på „kortlægning (af områder) på mistanke“ (uden dato, men med håndpåtegning „Afleveret til Mst direktøren 10/9 97“, MS 3034-0039).

Lovforslaget, der sendes til høring, indebærer en kortlægning, hvorefter de højest prioriterede områder – de følsomme – med tiden skal kortlægges til et højt vidensniveau (vidensniveau 2), hvor man har mulighed for at konstatere en faktisk forurening. De øvrige lokaliteter kortlægges til et lavere vidensniveau (vidensniveau 1), hvor man kun har viden om, at der har fundet forurenende aktiviteter sted, men ikke har konstateret, om der faktisk er forurening. En boligejer kan altså få sin grund registreret på vidensniveau 1 – på mistanke – uden at være sikker på, at den er forurennet.

Det nye forslag formilder derfor ikke en række interessenter, selv om Miljøstyrelsen i en notits skriver, at „(h)øringssvarene støtter generelt den foreslåede opdeling af kortlægningen“. En håndfuld organisationer fremhæver i høringssvarene igen bekymringen for, at arealer kan kortlægges på „mistanke“. Det gælder i forskellige udformninger høringssvarene fra Advokatrådet, Udlejerforeningen i Danmark, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Foreningen af Rådgivende Ingeniører og ATV (notits, 8/10 1998, MS 3013-0002). Kommunernes Landsforening peger på de problemer, der kan opstå for boligejere, der er registreret på vidensniveau 1, og som må vente (for længe) på at blive opgraderet til vidensniveau 2 (høringssvar, 20/4 1998, MS 3013-0002). Dansk Industri peger på, at kortlægningen også skal gælde diffuse forureningskilder, hvilket kan udgøre et problem for retsvirkningerne af kortlægningen, eksempelvis hvis grundejeren vil anvende grunden til andet formål end det nuværende.

Selv om Miljøstyrelsen i flere interne notater bruger vendingen „kortlægning på mistanke“, hedder det i sammenfatningen af høringssvarene, at „Miljøstyrelsen finder ikke, at den foreslåede kortlægning kan betegnes ’mistankekortlægning’“ (notits, 8/10 1998; notits, 27/1 1999, MS 3013-0002). Styrelsen fastholder derfor med nogle mildnende sproglige ændringer det foreslåede kortlægningssystem i det lovforslag, der fremsættes i februar 1999.

Spørgsmålet om kortlægning på „mistanke“ optager ikke Folketinget ved forslaget første behandling – som er den eneste, hvor nogen tager ordet i plenum (FF, 1998–99: 4309ff.). Men medlemmerne af Miljø- og Planlægningsudvalget må på et eller andet tidspunkt have fornemmet, at der kan være væsentlige vælgerinteresser på spil. Det må have spillet en vis rolle i udvalget. I hvert fald er udvalgets betænkning ganske optaget af spørgsmålet, og der sker visse ændringer vedrørende kortlægningen i forbindelse med udvalgsbehandlingen.

I § 7 optages et nyt stk. 3, hvorefter kortlægningen „frem til vidensniveau 2 skal ske inden for to år efter, at ejeren af en grund med bolig har anmodet herom“ (Lov om forurennet jord af 2/6 1999). For en sikkerheds skyld understreger udvalgets repræsentanter for Venstre og de konservative i en mindretalsudtalelse inden for flertallet, at de har „lagt vægt på, at det med ændringen af § 7 tilsikres, at ejere af grunde registreret under vidensniveau 1 ikke i ubegrænset tid skal affinde sig med en sådan registrering, men har krav på, at undersøgelser afsluttes inden for to år, og at registreringen ophæves, hvis den er uberettiget“ (FF, 1998–99, B: 1206). Blandt andet for at sikre, at reglen om de to år ikke skal gå i glemmebogen, må ministeren tillige love at overvåge loven. Derfor skal han i folketingsåret 2002–03 fremlægge en redegørelse for, „hvorledes lovens bestemmelser rent faktisk har virket“ (FF, 1998–99, B: 1205). Kombineret med, at det offentlige dækker undersøgelsesomkostninger i tilfælde, hvor der efter en undersøgelse viser sig ikke at være forurening, er Folketinget tilfreds. Lovens bestemmelser om en maksimal ventetid på to år for opgraderingen fra vidensniveau 1 til 2 viser sig i øvrigt at blive overholdt. En del af forklaringen herpå er dog, at man i nogle områder har holdt igen med at kortlægge på vidensniveau 1, hvorved der jo spares ressourcer til at gennemføre en kortlægning på vidensniveau 2 inden for to år (*Lovovervågning: Redegørelse om lov om forurennet jord*, 2003).

De ændringer i kortlægningssystemet, som finder sted fra Jordforureningsudvalgets forslag til lovens endelige bestemmelser, er ikke så meget konsekvensen af stærke interesseorganisationers indgriben som af ministerens og Folketingets fornemmelser for vælgernes mulige reaktioner på et system, der kan skabe uskyldige ofre.

FORTIDENS SYNDER

Det vil tilsyneladende ingen ende tage. Hver gang nogen beskæftiger sig med forurenede jord, stiger antallet af forurenede grunde. Stigningstakten synes kun overgået af de skønnede udgifter til oprydning. Og hvem skal nu betale? Som udgangspunkt er det forurenere. Men det er ofte svært at finde synderen. Og hvad hvis forurenere ikke har syndet, men holdt sig inden for gældende regler?

Frem til lov om jordforurening var problemer med forurenede jord blevet løst hen ad vejen. Når problemerne på et område var store nok, vedtog Folketinget en lov, som skulle lappe på problemet. En samlet indsats fandtes ikke. Men det var tiden moden til i midten af 1990'erne. Nu måtte der ske noget.

Det bliver en langstrakt affære at skrue en løsning sammen. Talrige juridiske og tekniske problemer må løses – eller i det mindste håndteres. Miljøministeriet har vokset sig stort, og båndene til organisationerne er tætte. Loven formes derfor inden for en løs korporativ struktur, hvor mange organisationer privilegeres. Konfliktlinjerne synes efterhånden klassiske. I et forenklet billede er der Miljøministeriet – med kommunerne på slæb – på den miljømæssige strammerside og erhvervene, anført af Dansk Industri, der skal bære politikkenes omkostninger, og som naturligt holder igen. De grønne interesser – repræsenteret ved Danmarks Naturfredningsforening – spiller kun en ubetydelig rolle i sagen, selv om foreningen er repræsenteret i Jordforureningsudvalget, men foreningen synes ikke at investere en synderlig indsats i arbejdet. Til gengæld er der i denne sag en tredje betydningsfuld spiller – de mange private boligejere, der ikke er repræsenteret i Jordforureningsudvalget. Men deres stemme høres alligevel. Og der er flere lyttere. Det gælder erhvervene, som kan bruge denne folkets røst for egen sag, og det gælder miljøministeren og oppositionen i Folketinget, som også må tænke i stemmer.

Stærke erhvervsinteresser er bestemmende for, at ministeriet kun får en halv sejr – og måske ikke engang så meget – i spørgsmålet om det objektive ansvar. Antagelig ryster lovgiver også på hånden, når man nærmer sig noget, der er eller ligner lovgivning med tilbagevirkende kraft. I spørgsmålet om kortlægning af forurenede grunde må ministeren og ministeriet i den parlamentariske fase gribe til justeringer, der reducerer de ulemper og omkostninger, som kortlægningssystemet kan give for uskyldige parcellhusejere. Deres interesser har både minister og parlamentarikere en klar fornemmelse for. I begge tilfælde har de mange vælgere, der bor i eget hus, altså en ganske effektiv stemme – selv om de ikke er stærkt organiseret.

NOTER

- 1 A/S Fortidens Synder optræder ikke i de af ministeriets papirer, der går ud af huset. Men det hedder eksempelvis i et internt notat, at „Miljøstyrelsen indstiller, at der særligt tages stilling til, hvorledes spørgsmålet om A/S Fortidens Synder skal fremgå af kommissoriet“ (Notat om nedsættelse af udvalg vedrørende ny jordforureningslov, 11/2 1994. MS uden j.nr., lå på M D 004-0200).
- 2 Jordforureningsudvalget nedsætter hurtigt efter sin nedsættelse to underudvalg, der skal beskæftige sig med to specifikke problemstillinger. Underudvalget om *den juridiske verden* skal beskrive retstilstanden vedrørende adgangen til at udstede påbud, regler om købers, udlejers og grundejers retsstilling mv. (*Lovgivning og praksis – forurennet jord*, 1995: 9f.). Det er i vidt omfang de samme organisationer, der er repræsenteret i dette underudvalg som i hovedudvalget. Dog er yderligere Danske Vandværkers Forening repræsenteret. Underudvalget om *den fysiske verden* skal beskrive antal, omfang og karakter af kendte typer af forurenede grunde og beskrive, hvordan problemerne teknisk kan løses. Underudvalget skal endvidere fungere som referencegruppe for tre arbejdsgrupper, der beskæftiger sig med spørgsmål i relation til transport, anvendelse og deponering af jord og restprodukter, men som oprindeligt er nedsat i en anden sammenhæng (*Forurennet jord og uorganiske restprodukter*, 1996: 7f.). Også *Den fysiske Verden* er sammensat nogenlunde som hovedudvalget, dog med en lidt stærkere specialisering mod brancheorganisationerne, idet også følgende foreninger er repræsenteret: Foreningen af Danske Grus- og Stenindustrier, Danske Vandværkers Forening, Entreprenørforeningen, Oliebranchens Miljøpulje, Dansk Center for Jordrens og Foreningen af Danske Elværker.

ORGANISATIONSINDFLYDELSE, NÅR LOVENE SKRIVES. PÅ TVÆRS AF CASENE

De foregående ni kapitler beskæftiger sig hver med tilblivelsen af en lov/lovpakke – særligt med henblik på interesseorganisationernes rolle i lovforberedelsen fra den første idé materialiserer sig i de ministerielle papirer, til loven vedtages i Folketinget. Ud fra de temaer, der drøftes i kapitel 2, forsøger vi på tværs af de ni cases at finde nogle mønstre i den måde, hvorpå interesseorganisationerne inddrages i lovforberedelsen, og konsekvenserne heraf. Det gælder for det første spørgsmålet om, *hvilke* interesseorganisationer der inddrages i lovforberedelsen, for det andet *hvordan og hvornår* de inddrages, for det tredje *hvad* organisationerne har indflydelse på, for det fjerde hvilken rolle *alliancer* med andre organisationer og andre myndigheder spiller, og endelig for det femte *Folketingets rolle* i den administrative lovforberedelse.

HVEM, HVORDAN OG HVORNÅR?

Med en omskrivning af Harold D. Lasswells (1936) berømte definition på politik, *Who gets What, When and How*, kan vi spørge, *hvilke* organisationer der får adgang til at påvirke lovforberedelsen, *hvordan* de får denne adgang, og *hvornår* de får den. Og om der kan findes en systematik i svarene på disse spørgsmål? Spørgsmålet om, *hvad* organisationerne har indflydelse på, gemmer vi til det følgende afsnit.

SÅ MEGET SOM MULIGT OG SÅ TIDLIGT SOM MULIGT

I kapitel 2 fremhæver vi, at de fleste organisationer typisk foretrækker at blive inddraget så tæt og tidligt som muligt i den administrative lovforberedelse. Man kan imidlertid ikke udelukke, at organisationer i givne situationer foretrækker at holde sig udenfor.

Vi har i de ni cases ingen eksempler på, at organisationer har foretrukket ikke at blive direkte involveret i forberedelsen af lovgivningen.¹

Organisationer, der under visse betingelser foretrækker ikke at blive involveret i den administrative lovforberedelse, skulle vi mest sandsynligt finde blandt enkeltsagsorganisationer, hvis medlemmer er frivillige, og som antages at være meget mobiliserings- og offentlighedsorienterede. Vi skal derfor især regne med at finde dem på miljøområdet. Ikke meget tyder på, at der findes sådanne organisationer på området. Der er i begyndelsen af 1970'erne kun få miljøorganisationer. Selv den nok mest politisk yderligtgående – NOAH – søger at blive inddraget i forberedelsen af miljøbeskyttelsesloven fra 1973. Ved revisionen af loven i slutningen af 1980'erne er antallet af miljøorganisationer langt større. Organisationer med mulighed for at påvirke myndighederne direkte har ikke holdt sig ude fra den administrative lovforberedelse. Kun i forbindelse med administrativ høring takker nogle nej, og her er der i reglen ikke store muligheder for indflydelse.²

Vi har ét eksempel på, at en organisation – LO – vælger ikke at benytte sig af muligheden for at blive inddraget i den administrative lovforberedelse, nemlig lovgivningen om dagpenge i 1985. Men LO har ikke et reelt valg. Regeringen er borgerlig, og den er allerede blevet upopulær i fagbevægelsen, blandt andet fordi dyrtidsreguleringen af dagpengene er sat i bero. Især dagpengereduktionen – hjerteblod for fagbevægelsen – er kontroversiel. På sin side må LO vurdere, om man over for medlemmerne kan holde til at indgå i forhandlinger om disse forringelser. Korporatisme er ikke nødvendigvis kun til gode tider (Christiansen & Nørgaard, 2004a), men folkeligt forankrede organisationer som fagbevægelsen kan nå en grænse, hvor de ikke kan tage et ansvar over for medlemmerne. Nu fik LO ikke noget valg, for regeringen inviterede ikke parterne med til forhandlingerne. LO får forelagt forslagene meget sent og uden invitation til reelle forhandlinger. LO benytter da heller ikke de små muligheder, der siden hen levnes organisationen til at komme med detaljerede kommentarer.

I vore cases vælger organisationerne altså altid at blive inddraget i den administrative lovforberedelse, når muligheden byder sig. Der synes tillige at være et slags hierarki af foretrukne måder eller faser: Organisationerne foretrækker tæt og forpligtende inddragelse i form af repræsentation i lovforberedende *udvalg*. Alternativt foretrækker de inddragelse i form af *løbende kontakter* frem for den løsere og mindre forpligtende inddragelse gennem *høring*. Der eksisterer herudover muligheden for en nødbremse i form af *inddragelse per ombud*, dvs. inddragelse gennem en tredjepart, når organisationernes foretrukne strategi har slået fejl.

Udvalg. I tre af vore cases sker en meget væsentlig del af lovforberedelsen i traditionelle lovforberedende udvalg med organisationsdeltagelse. Det gælder i 1970'erne Trier-udvalgets behandling af understøttelse til selvstændige og udvalget vedrørende teknologisk service og i 1990'erne Miljøministeriets Jordforureningsudvalg. Foruden myndigheder inkluderer alle tre udvalg de vægtigste interesseorganisationer på de respektive områder. Bag kulisserne drøftes udvalgenes sammensætning – i nogle tilfælde ganske intensivt – men når ministeriets beslutning om sammensætningen er truffet, er den svær at ændre. Ekskluderede organisationer gør i alle tre tilfælde forgæves forsøg på at blive medlem.

Det er ikke svært at se logikken bag organisationernes præferencer for at blive inddraget gennem lovforberedende udvalg. Det giver en tæt og privilegeret position i lovforberedelsen. I de to 1970'er-cases går udvalgenes udkast til lovforslag i meget stort omfang direkte igennem den politiske behandling. I 1990'er-casen sker der flere væsentlige ændringer efter udvalgsarbejdet. Det er dog fortsat udvalgets hovedarkitektur, der går igen i det gennemførte lovforslag. Medlemskab af et lovforberedende udvalg giver en unik position til at bidrage til at forme såvel lovgivningens præmisser som dens løsningsforslag.

Det samme gælder en fjerde case, loven om skibsfinansiering fra 1985. Her er der ikke tale om et egentligt lovforberedende udvalg. Kontaktudvalget vedrørende Skibsværftsindustrien er et permanent udvalg, der med tiden har udviklet sig til et forum for gensidige policydrøftelser. Med dets meget specialiserede sigte kan det bevare kontrollen over organiserede interessers deltagelse i udformningen af lovgivningen. Det har i sammenligning med almindelige lovforberedende udvalg den fordel – set fra de deltagende organisationers synspunkt – at der ikke sker nogen politisering ved nedsættelsen af udvalget eller udformningen af kommissoriet. Der er næsten tale om et lukket kredsløb, hvor udvalget kan foreslå lovændringer, hvis virkninger det nøje kan følge og foreslå justeret. Det lige så permanente udvalg Landsarbejdsrådet, tidligere Landsarbejdsnævnet, der skal høres i forbindelse med nye lovgivningsinitiativer, har ikke haft en tilsvarende fremtrædende rolle i nogen af de arbejdsmarkedspolitiske cases, vi har undersøgt.

Den institutionaliserede inddragelse af organisationerne gennem udvalg kan også være mindre formaliseret: Ud over de fire cases nævnt ovenfor optræder udvalg også i forbindelse med den første miljøbeskyttelseslov fra 1973 og revisionen af samme lov fra 1991. I begge tilfælde udarbejder

Forurenings-/Miljøministeriet lovudkast, som efterfølgende drøftes og forhandles i ad hoc-udvalg. I 1973 igangsættes en møderække med erhvervenes og kommunernes organisationer. Møderækken får aldrig noget navn og vil aldrig optræde på en liste over udvalg. Alligevel får den stor betydning for den endelige lov. I forbindelse med revisionen af miljøbeskyttelsesloven i 1991 anvendes en nogenlunde identisk konstruktion.

Man kan tilsvarende argumentere for, at forhandlingsforløbet mellem parterne – især LO og DA – i forlængelse af 2005-udvalgets rapporter, men forud for lovforslagenes fremsættelse i forbindelse med tredje fase af arbejdsmarkedsreformen, kommer til at minde om et udvalgsarbejde. „Underudvalget“ bliver dog nedsat sent, mange præmisser er lagt fast, og det har kun få dage til at nå til enighed.

Der optræder alt i alt udvalg med organisationsdeltagelse i syv af de ni undersøgte cases. Men det er altså kun i fire af disse tilfælde, at inddragelsen sker så tidligt og med et så omfattende mandat, at udvalgene i realiteten udformer lovforslagene.

Løbende kontakter. Selv når lovgivningen forberedes i egentlige kommissioner, er der ud over samspillet i udvalgene masser af kontakter mellem de aktører, som er repræsenteret i udvalget. I mange tilfælde på bilateral basis, hvor embedsmænd eller minister drøfter særlige aspekter af arbejdet med udvalgte parter.

Der er stor variation i omfanget af disse ikke-institutionaliserede kontakter. Sagen om skibsfinansieringen fra 1985 illustrerer ét yderpunkt. Ministeriet og de involverede organisationer har noget, der ligner et monopol på sagen, og det meste af forløbet holdes inden for Kontaktudvalgets rammer. Et andet yderpunkt finder vi i forbindelse med miljøbeskyttelsesloven fra 1991. Her er forløbet langt, og lovens sigte er bredt. Det er forståeligt, at der mobiliseres et betydeligt antal aktører med specifikke interesser i loven. Også her er der et kontaktudvalg, der bliver udvidet under sagens forløb, men mange organisationer nyder ikke denne privilegerede position. Det er således ikke de ekskluderede organisationer, der har de mange løbende kontakter med ministeriet. Det er de allerede privilegerede. De ikke-privilegerede har kun et beskedent samspil med ministeriet uden for den formaliserede høring.

Når der er nedsat udvalg, kan man altså sjældent kompensere for manglende medlemskab ved at kontakte forvaltningen ud over deltagelse i den administrative høring, som finder sted, når en stor del af de væsentlige valg er truffet. Organisationerne i udvalget har også de tætte løbende kontakter.

Medlemskab af et udvalg, uanset om det er formelt nedsat eller er et mindre formelt ad hoc-udvalg, signalerer altså politisk betydning.

Der er ikke nedsat noget udvalg i forbindelse med ændringerne af VækstFonden i 1998, og organisationerne involveres sent. Men også her er der forskel på organisationerne. Før den ganske omfattende – men meget korte – høring er kun nogle få organisationer involveret: Dansk Industri, Håndværksrådet og antagelig Ingeniørforeningen. Af disse er de to førstnævnte gamle kendinge, der traditionelt har haft et privilegeret samspil med Erhvervsministeriet. Men det er andre mindre typiske aktører, nemlig virksomheder mv., der spiller en aktiv rolle i lovgivningens udformning. Mens Dansk Industri ser skeptisk på lovforslagets institutionelle og nogle af dets substantielle konsekvenser, er disse andre aktører positive. De bruges derfor af ministeriet til at skabe opbakning til lovforslaget. Det er dog vanskeligt at afgøre, hvor stor betydning dette element i ministeriets strategi havde for Venstres og de konservatives endelige tilslutning til dele af lovforslaget.

Selv om især udvalgsmedlemmer har den tætteste løbende kontakt med ministeriet, kan man ikke omvendt slutte, at alle privilegerede organisationer er lige tæt integreret. Dansk Industri og KL har således det tætteste samspil med ministeriet i miljøpolitikken. Også i forbindelse med drøftelserne med hovedorganisationerne om tredje fase af arbejdsmarkedsreformen inviteres kun udvalgte organisationer, og blandt disse tages alene LO og DA alvorligt. FTF, AC, KL, ARF, Københavns og Frederiksberg Kommune, SALA, Ledernes Hovedorganisation og Finanssektorens Arbejdsgiverforening, som bortset fra sidstnævnte alle tilhører kredsen af LAR-medlemmer, har også drøftelser med departementschefen. Da det bliver tydeligt, at LO og DA med Fælleskonklusionspapiret kan blive enige om et kompromis, er det dog her, opmærksomheden rettes hen.

Når vi vurderer den tætte og forpligtende inddragelse under ét, altså både udvalgsinstitutionen og de tætte løbende kontakter, er der tale om privilegering af nogle organisationer på bekostning af andre i syv ud af de ni cases. Kun i forbindelse med dagpengeændringerne i 1980'erne og VækstFonden i 1990'erne er der ingen privilegerede organisationer.

Høring. I dag gennemføres der rutinemæssigt høring af langt de fleste lovforslag. Det er en ret ny tradition. Går vi tilbage til 1970'erne og 1980'erne, blev kun en mindre del af alle lovforslag sendt til høring (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 106ff.; Damgaard & Eliassen, 1978). Alle tre cases fra 1990'erne sendes i administrativ høring, mens det ikke er tilfældet for

nogen af de tre love fra 1970'erne. For de tre 1980'er-cases (inkl. miljøbeskyttelsesloven fra 1991) gennemføres der alene høring i forbindelse med miljøbeskyttelsesloven. Udviklingen i den generelle høringspraksis afspejler sig altså også i vore cases.

Høringsret er ikke udtryk for nogen særlig privilegeret inddragelse. De fleste valg er i reglen truffet, når et lovforslag sendes til høring, og i dag er høringslisterne meget lange og inklusive. Der er dog forskel på høringspraksis. Landsarbejdsnævnet, som i henhold til lovgivningen skal have mulighed for at udtale sig, når relevante lovforslag fremsættes i Folketinget, får tilsendt lovforslagene om reduktion af dagpengene og iværksætter- og uddannelsesydelse den 4. december 1984 med svarfrist to dage senere. Nævnet søger og får fristforlængelse, men arbejdsministeren fremsætter lovforslagene den 13. december. Der skal hverken drøftes eller forhandles. Så grelt er det sjældent. I forbindelse med tredje fase fungerer høringen af LAR som en instans, hvor parterne kontrollerer, om deres aftale i Fælleskonklusionspapiret har fundet vej til lovforslagenes forskellige paragraffer og bemærkninger. Arbejdsministeriet følger ikke ganske parternes „forslag“, hvorfor V og K i folketingsfasen bliver parternes advokater.

I forbindelse med lov om jordforurening bliver der først gennemført en omfattende høring på baggrund af Jordforureningsudvalgets betænkning i foråret 1996 og igen i foråret 1998 på baggrund af et revideret lovudkast.

Hvor man generelt må tilkende organisationer størst indflydelse, når de har været tidligt og tæt involverede i lovforberedelsen, kan man ikke frakende høring eller sen involvering i øvrigt al betydning. Om ikke andet så havde LO i 1998 held med at forsvare fagbevægelsens og a-kassernes institutionelle position i styringen af arbejdsmarkedspolitikken. Også selv om LO blev sent involveret. Mere generelt mobiliserer høring ofte en række organisationer. Tit sendes høringssvarene også til pressen og politikerne, som hermed får mulighed for at rejse sagen. Der er dermed en sidste – eller næstsidste – chance for at gøre sin stemme gældende.

I løbet af 1990'erne høres rutinemæssigt næsten alle lovforslag. Også de fleste af de organisationer, der er tæt og tidligt involveret i lovforberedelsen, indsender høringssvar. Det er antagelig en konsekvens af, at ministerierne udarbejder en oversigt over høringssvarene, som sendes til Folketinget til brug ved den politiske behandling, og som i øvrigt er offentligt tilgængelige. Derfor ønsker også de tidligt involverede organisationer at markere deres synspunkter og i visse tilfælde forsvare de indrømmelser, de har givet under forhandlingerne.

Høringsinstitutionen åbner for at inddrage interessenter, som ikke tidligere har været på banen. Og indimellem med konsekvenser. 1990'ernes udvikling af en meget stærk norm for at gennemføre høring muliggør altså en bredere inddragelse af organiserede interesser i den administrative lovforberedelse – om end på et sent tidspunkt.

Inddragelse per ombud. Organisationerne har en sidste mulighed for at få adgang til den administrative lovforberedelse, før et lovforslag fremsættes for Folketinget: Inddragelse per ombud, dvs. via en tredjepart. Denne inddragelse er oftest tilpasset den konkrete situation, og den kan benyttes af såvel privilegerede som ikke-privilegerede aktører. Den er udtryk for, at organisationerne ikke mener at kunne finde lydhørhed i det lovforberedende ministerium.

I forbindelse med skibsfinansieringssagen er der i en periode ganske kold luft mellem organisationerne og Industriministeriet. Ministeriet vil ikke som organisationerne, som derfor henvender sig til statsministeren, der afholder møde med organisationerne. Statsministeren giver ikke konkrete indrømmelser, men mødet sætter alligevel gang i sagen, og Industriministeriet giver da også en åbning, som antagelig ikke ville være kommet i stand uden inddragelsen af regeringschefen. Samtidig har Kontaktudvalget følere ude hos den borgerlige regerings store oppositionsparti. På et tidspunkt forhandler metalformanden Georg Poulsen, som er medlem af Kontaktudvalget, nærmest på vegne af Socialdemokratiet.

Der er også tunge interesser på spil i midten af 1980'erne i forbindelse med ændringerne i dagpengesystemet. Her er sagen dog ikke et traditionelt korporativt samarbejde. Her er samarbejdet slet ikke kommet i stand – i modstrid med en næsten ubrudt tradition for at inddrage arbejdsmarkedets hovedorganisationer, når større ændringer i dagpengesystemet står for døren. LO – og DA – orienteres om resultatet af aftalen mellem den borgerlige regering og de radikale på et tidspunkt, hvor stort set alle elementer er på plads. Der lægges ikke op til yderligere forhandlinger med arbejdsmarkedets parter, og der er talt til 90 i Folketinget. Så trækker LO i nødbremserne. En massiv mediekampagne har ikke blot til formål at mobilisere til almindelig modstand mod forslaget. Den skal også ramme det radikale bagland. Og det hjælper. Fagbevægelsen undgår, at dagpengeretten helt kan mistes.

Der er også andre eksempler på, at lovforberedelsen politiseres midtvejs. Ved reformen af miljøbeskyttelsesloven i slutningen af 1980'erne er Det grønne Kontaktudvalg aktivt i pressen. Mens regeringen prøver at få forenklingen af miljøbeskyttelsesloven til at tage sig ud som en gevinst for miljøet, søger de grønne organisationer at skabe det modsatte indtryk.

I alle tre eksempler på inddragelse via ombud er organisationerne presset i forhandlingerne med ministeriet, eller de er slet ikke inddraget i forhandlingerne. Der synes at eksistere en norm om, at man ikke søger at påvirke via ombud, så længe der pågår forhandlinger, der antages at kunne ende i et kompromis. Til gengæld er det noget, ministeriet må acceptere, når forhandlingerne er ved at bryde sammen, når resultatet af forhandlingerne ser ud til at blive uacceptabelt for den ene part, eller når der slet ikke pågår egentlige forhandlinger.

INDDRAGELSENS POLITISKE LOGIK

Der eksisterer på den ene side en generel norm om at inddrage berørte organisationer i forberedelsen af beslutninger, som har konsekvenser for dem. På den anden side er normen ikke mere veldefineret, end at den levner plads til, at embedsmænd og minister kan lade en række hensyn indgå ved vurderingen af, om organisationerne skal inddrages og hvornår og hvordan. Anvendelsen af den generelle norm betinges med andre ord af en politisk logik. Denne politiske logik kan knytte sig til to forhold. For det første muligheden for at realisere ministeriets politik, og for det andet muligheden for at få lovgivningen vedtaget i Folketinget.

Et væsentligt spørgsmål er, hvad der kan begrunde, at organisationerne ikke eller næsten ikke inddrages i den administrative lovforberedelse. Vi har to cases, hvor det er tilfældet, dagpengene i midten af 1980'erne og VækstFonden i slutningen af 1990'erne.

I dagpengesagen involveres organisationerne så sent, at der reelt ikke er levnet dem mulighed for at påvirke den administrative lovforberedelse. Forløbet handler ikke kun om gamle venner – Arbejdsministeriet, LO og DA – som for en tid må skilles, fordi samarbejdet er trængt. Sagen er stærkt politisk kontroversiel. Reformerne er koblet til den borgerlige regerings finanslov, der med den ændrede socialdemokratiske adfærd i forbindelse med afstemningen om finansloven i 1983, er blevet en årligt tilbagevendende afstemning for eller imod regeringen (Damgaard, 2003: 98). Det er afgørende for regeringen at sikre sig et flertal for finansloven. Hvad angår den økonomiske politik, er regeringen med radikal støtte næsten en flertalsregering. Det lille støtteparti er da også langt tættere involveret i detaljerne end sædvanligt i den administrative lovforberedelse, og Arbejdsministeriet bliver i en kort periode kørt ud på et sidespor, mens Finansministeriet mere eller mindre tager over. Arbejdsministeriets rolle bliver – med nogen succes – at

gøre Finansministeriets udspil mere spiselige for ministeriet selv og for fagbevægelsen. Det ville imidlertid være umuligt at opnå LO's tilslutning til regeringens politik, hvis parterne havde været tæt involveret i lovforberedelsen. Med den udsigt vælger regeringen at holde parterne på lang afstand.

Stærke politiske interesser synes også at kunne forklare nogle af de tilfælde, hvor inddragelsen af organisationerne ikke er specielt stærkt institutionaliseret, men hvor organisationerne dog er levnet en plads i lovforberedelsen. Det gælder inddragelsen af organisationerne i arbejdsmarkedsreformens tredje fase, som har høj bevågenhed i Folketinget, selv om den er mindre end under dagpengesagen i 1980'erne. Parterne er hele tiden lovet drøftelser, men ikke egentlige forhandlinger. Den relativt høje politisering af de to første miljøcases kan også være forklaringen på, at ministeriet vælger en form for inddragelse, som på den ene side giver ministeriet betydelige frihedsgrader – eksempelvis ved at ministeriet selv formulerer de lovudkast, som er udgangspunkt for forhandlingerne – men som på den anden side sikrer opbakning blandt de væsentligste organisationer.

Organisationerne holdes ligeledes næsten ude i lovændringerne vedrørende VækstFonden i slutningen af 1990'erne. Det er ikke et højt konfliktniveau i Folketinget, der kan forklare, hvorfor erhvervsorganisationerne kun i begrænset omfang inddrages i forberedelsen af loven. Forklaringen er snarere, at Erhvervsministeriet ser VækstFonden som led i en drejning af erhvervspolitikken, som især Dansk Industri ikke billiger. Ministeriet kalkulerer med, at den ikke vil kunne vinde Dansk Industri for de ønskede ændringer. Derfor vil intet være vundet ved at inddrage den store industriorganisation. Det ville tværtimod øge beslutningsomkostningerne og vanskeliggøre realiseringen af ministeriets ønsker. Det medvirker til, at det er relativt nemt at holde Dansk Industri ude, at organisationerne på dette område ikke har etableret positioner, som muliggør en effektiv modstand mod uønskede ændringer af loven.

Inddragelsens politiske logik synes tydeligere i den sidste del af perioden sammenlignet med den første. En tidligere undersøgelse (Christiansen & Nørgaard, 2003a: kap. 5) viser, at der fra engang i 1970'erne og frem mod århundredskiftet sker en gradvis ændring i den måde, hvorpå organisationerne inddrages i lovforberedelsen. Det sker sjældnere i lovforberedende udvalg, og ministerierne søger at holde organisationerne på afstand. De færre lovforberedende udvalg og de flere administrative høringer kan både ses som udtryk for, at den politiske logik i dag er mere afgørende, og som en forstærkende årsag hertil.

På de to gamle ministeriers områder – Arbejds- og Erhvervsministeriet – afspejler vore cases den generelle udvikling. De to 1970'er-cases køres efter en klassisk korporativ opskrift. Det samme gælder skibsfinansieringssagen fra 1980'erne, mens dagpengesagen i 1980'erne er et af de mest dramatiske brud på organisationsinddragelsen, siden arbejdsmarkedskorporatismen blev etableret i århundredets begyndelse. Forberedelsen af lovgivningen om VækstFonden ligner heller ikke tidligere tiders tætte forhold mellem Erhvervsministeriet og de store erhvervsorganisationer. Dansk Industri og Håndværksrådet er ganske vist mere privilegerede end andre organisationer, men de involveres sent og ikke specielt forpligtende. Noget tilsvarende gør sig gældende i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens tredje fase.

Udtrykker udviklingen på Arbejds- og Erhvervsministeriets områder en deinstitutionisering af organisationsinddragelsen i forbindelse med den administrative lovforberedelse, er udviklingen modsat på miljøområdet. Den første miljøbeskyttelseslov forberedes i et helt nyt ministerium. Der er ingen etablerede normer for inddragelse af organisationerne i beslutningsforberedelsen. De etableres efterhånden. Den periode, som de tre cases på miljøområdet spænder over, er således en institutionaliseringsproces af forholdet til interesseorganisationerne. Jordforureningslovens tilblivelse i 1990'erne er næsten klassisk korporativ. Udviklingen illustrerer etableringen af et tættere og institutionaliseret forhold til organisationerne snarere end den deinstitutionisering, vi finder på de to øvrige områder. Helt så tæt og forpligtende som på de traditionelle korporative områder i 1970'erne synes samspillet på Miljøministeriets område ikke at være. Men under alle omstændigheder kan ministeriet bruge organisationerne som led i realiseringen af ministeriets ønsker til miljøpolitikken og som led i at skabe opbakning til lovgivningen i Folketinget.

Knytter der sig også den logik til inddragelsen, at organisationerne hyppigere involveres i forberedelsen af love, der begunstiger dem, end i love, der går imod deres interesser? Logikken kunne være enkel: Det er uproblematisk at inddrage organisationerne, når lovgivningen stiller dem bedre end i udgangspunktet, mens de vil være besværlige at have med, når der skal træffes beslutninger, der stiller dem og deres medlemmer dårligere end i udgangspunktet. Logikken holder kun i begrænset omfang. Det er naturligvis behageligt for en organisation at skulle forhandle om lovgivning, der ender med fordele til medlemmerne. Men en rationel organisation vil uden problemer kunne sætte sig til forhandlingsbordet, også når der skal forhandles om lovgivning, der stiller medlemmerne ringere end i starten.

Logikken er, at en organisation kan sikre sig et resultat, der er bedre, end det ellers ville blive. De bebyrdende dele af lovgivningen kan begrænses i processen, eller der kan indgås en byttehandel, så organisationen mod at acceptere forringelser på ét område erhverver sig fordele på et andet. Det er ud fra denne logik, at Industrirådet engagerer sig intenst i tilblivelsen af miljøbeskyttelsesloven i begyndelsen af 1970'erne, at organisationerne på skibsområdet kæmper en brav kamp for at forhindre de forringede finansieringsvilkår i midten af 1980'erne, og at LO i 1990'erne i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens tredje fase involverer sig i forhandlinger, der vil indebære forringelser for medlemmerne. I alle de tre tilfælde får organisationerne forhandlet sig frem til indrømmelser – i skibsværftssagen bliver resultatet i sidste ende det modsatte af udgangspunktet, nemlig en forbedring af finansieringsvilkårene. Vi har i forbindelse med de fleste af casene set, at organisationerne søger indflydelse, når muligheden er der. Korporatisme er også til dårlige tider.

Det er alligevel værd at overveje, om der skulle være en relation mellem organisationsinddragelse og bebyrdende lovgivning, fordi der i de cases, hvor organisationerne ikke eller næsten ikke er inddraget, er tale om lovgivning med bebyrdende konsekvenser for organisationerne. Det er især tydeligt i forbindelse med lovgivningen om dagpenge i midten af 1980'erne, mens det i forbindelse med VækstFonden drejer sig om lovgivning, som flytter erhvervspolitikken over i et spor, som Dansk Industri er imod, delvist af ideologiske grunde. I begge tilfælde synes vurderingen i Centraladministrationen at have været, at man ikke ville kunne gennemføre de pågældende love med organisationerne tæt inddraget.

Ministeren og forvaltningen søger altså organisationernes tilslutning, hvis det er strategisk opportunt. Det er det i hovedsagen i to tilfælde: Hvis organisationerne kan bidrage til at forbedre et lovforslags parlamentariske muligheder, øges ministeren og embedsmændenes tilbøjelighed til at inddrage organisationerne i lovforberedelsen. Det samme er tilfældet, hvis organisationerne forventes at kunne bidrage til realiseringen af ministeriets ønsker til politikens indhold. Har tæt inddragelse af organisationerne negative konsekvenser for ministeriets muligheder for at realisere sin politik eller for at bære den gennem i Folketinget, vil ministeriet søge at holde organisationerne på en arms afstand, når lovgivningen skal forberedes. Når der – i hvert fald på de to gamle områder – synes at være større villighed til opbrud i båndene til de traditionelt privilegerede organisationer, kan det være en konsekvens af, at der efter 1970'erne optræder flere beslutnings-

forløb, der indebærer stærke konflikter med organiserede interesser, og det kan være en konsekvens af, at også båndene mellem vælgere, organisationer og partierne i Folketinget svækkes i denne periode.

DE PRIVILEGEREDE

Det er også en politisk logik, der bidrager til at forklare, hvorfor nogle organisationer privilegeres frem for andre: Minister og embedsværk vil især privilegere organisationer, der kan bidrage til at realisere goder, som minister og ministerium sætter pris på. Det vil typisk være organisationer, som kan fremme parlamentarisk opbakning, som kan bidrage med nyttig viden og indsigt, som kan styrke realiseringen af ministeriets policyønsker, eller som kan skabe et roligt og fredeligt forhold til omgivelserne. Organisationer med få ressourcer eller med urealistiske krav vil derfor have vanskeligt ved at blive tilstrækkelig hørt i lovforberedelsen.

Mens det i særlige tilfælde mere eller mindre giver sig selv, hvem der er en relevant berørt interesse, vil ministerierne som regel skulle træffe valg, som giver nogle organisationer en bedre position end andre til at påvirke lovforberedelsen.

På arbejdsmarkedsområdet er det meget klart LO og DA. Deri er der intet nyt. De har begge spillet en hovedrolle på det danske arbejdsmarked siden hovedaftalen fra 1899. Man kan undre sig over, at det ikke er lykkedes for nogen af de øvrige hovedorganisationer på arbejdsgiver- og arbejdstagersiden at tilkæmpe sig en relativt stærkere position. FTF og AC er med tiden kommet til at fylde mere, om end der endnu er meget langt op til LO's medlemstal. FTF og AC spiller dog i næsten enhver henseende andenviolin i forhold til LO. Så længe de ikke har styrke til at ændre dette forhold, lettes ministeriets håndtering af dets omgivelser. På arbejdsgiversiden spiller DA – som er helt dominerende på det private arbejdsmarked – tilsvarende første violin. Igen er logikken, at det letter håndteringen af arbejdsgiversiden, så længe man kan holde sig til én organisation.

LO og DA har altid en særlig position, når der skal træffes større beslutninger på arbejdsmarkedsområdet – hvis der ellers er organisationer involveret. Afhængig af sagens karakter involveres en række organisationer med specialiserede interesser. Det gælder eksempelvis A-kassernes Samvirke i forbindelse med loven om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige fra 1976. Til gengæld bliver såvel landbrugets arbejdsgivere, SALA, som Ingeniørernes A-kasse, som begge har en særlig interesse i lovforslaget, så sent

orienteret, at de ikke kan gøre sig gældende. Antagelig mener ministeriet, at de højst kan komplicere sagen, som kan køres igennem uden dem. Så længe Folketingets partier i praksis bekræfter denne politiske kalkule og i realiteten lægger mest vægt på LO's og DA's synspunkter – hvad de gør så sent som i efteråret 1998 – er Arbejdsministeriet fortsat tilskyndet til at privilegere de gamle hovedorganisationer. Så er det mindre afgørende, at FTF og AC oplever stor medlemsfremgang, og at kommunerne samlet set er Danmarks største arbejdsgiver. Medlemstal er i sig selv ikke afgørende. Det er mere afgørende, om organisationerne kan levere goder, som betyder noget for minister, embedsmænd og politiske partier.

Arbejdsmarkedspolitikken er udtryk for interessegruppepolitik. Derfor er det ikke mærkeligt, at de to modstående parter – lønmodtagerne og arbejdsgiverne – privilegeres i forbindelse med politikudformningen. Men der er en betydelig variation i interessegruppepolitikken. Ministeriet – nogen gange tillige med andre ministerier, især Finansministeriet – strukturerer samspillet og parternes spillerum.

På Erhvervsministeriets område er de undersøgte reformer ganske forskellige, hvorfor det er svært at tegne et helt klart billede. I udvalget vedrørende teknologisk service er Industrirådet, Håndværksrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Dansk Ingeniørforening, Ingeniør-Sammenslutningen samt ATV repræsenteret. Mens dette udvalg er relativt bredt sammensat, om end i særlig grad Industrirådet privilegeres, privilegerer Kontaktudvalget vedrørende Skibsværftsindustrien mere specialiserede organisationer, Skibsværftsforeningen, CO-Metal og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. I kraft af sagens snævre – men ikke betydningsløse – sigte bliver disse privilegerede aktører ikke udfordret af andre organiserede interesser. Fraværet af en efterfølgende høring gør beslutningsprocessen endnu mere lukket. I forbindelse med ændringerne af VækstFonden involveres organisationerne så sent, at det er vanskeligt at tale om privilegerede organisationer. De gamle venner fra Dansk Industri er det ikke. Men Erhvervsministeriets udfarende strategi afspejler hele tiden ministeriets forventninger til, hvordan Venstre og de konservative samt Dansk Industri vil stille sig til lovforslaget, og forhandlingspolitikken opbygges derefter. Ministeriet spiller på, at også partier kan ønske at forhindre et større onde.

Erhvervspolitikken kan betegnes som klientpolitik, hvilket vil sige, at processen er domineret af organisationer, der søger at sikre sig koncentrerede gevinster som følge af de politiske beslutninger. Skatteyderne eller forbrugere bærer erhvervspolitikkenes omkostninger. Men som de tre cases viser,

er der for det første ikke altid tale om de samme privilegerede klientorganisationer, og for det andet spiller de store erhvervsorganisationer ikke altid samme fremtrædende rolle. Dansk Industris rolle er langt mere tilbagetrukket i 1990'erne end i 1970'erne. Minister og embedsmænd har betydelige frihedsgrader, når de strukturerer processen, og politiske kalkulationer er afgørende for deres valg af, hvem der skal privilegeres, hvornår og hvordan.

På miljøområdet er gevinsterne spredte – i form af renere vand, luft og jord – mens fordelene betales af de regulerede virksomheder og forbrugerne. Tænker man i fordelingen af gevinster og omkostninger, vil det som udgangspunkt være svært at få nogen til at bære de koncentrerede omkostninger. Erhvervenes organisationer er da heller ikke begejstrede, da der skal etableres en ny miljøpolitik i begyndelsen af 1970'erne. Men da en sådan ikke kan undgås, stiller de sig til gengæld hurtigt til rådighed. Det er igen organisationer med en koncentreret interesse, der er dominerende.

Miljøområdet har ligesom arbejdsmarkedspolitikken en ganske fast – men over tid dog ændret – gruppe af særligt privilegerede organisationer. I 1970'erne er det entydigt erhvervenes og de kommunale organisationer. Andre aktører bliver bevidst og kontant holdt udenfor. Det gælder både Embedslægeforeningen, som ministeriet med ophævelsen af sundhedskommissionerne ikke har brug for, og NOAH, der antagelig af ministeriet bliver betragtet som ressourcetag, måske endda som en organisation, der stiller „urealistiske“ krav.

I slutningen af 1980'erne er ministeriets omverden mere kompliceret. Der er nu en del politisk aktive miljøorganisationer, som ministeriet ikke kan komme uden om – og som det måske heller ikke ønsker at komme uden om. Også Miljøministeriet har behov for at forenkle sine omgivelser. Det bliver Naturfredningsforeningen, der privilegeres blandt de grønne. Og foreningen beholder sin privilegerede position i forbindelse med lov om jordforurening, hvor også et par andre organisationer privilegeres i kraft af de spørgsmål, som udvalget skal beskæftige sig med. Det bliver dog de gamle kendinge – Dansk Industri og de kommunale organisationer – der nok en gang spiller en helt særlig rolle blandt de privilegerede.

På alle tre områder privilegeres i de fleste cases nogle få organisationer, og selv når de ikke inddrages tæt, har de en mere fremtrædende rolle end de øvrige organisationer. Også uden tætte og privilegerede samspil med ministerierne skal de mest magtfulde organisationer nok se til, at deres synspunkter når administrative og politiske beslutningstageres øren. På arbejdsmarkedsområdet findes en slags „naturlig“ afbalancering mellem

arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer. Det er ikke tilfældet i miljøpolitikken, hvor de mest privilegerede organisationer er Dansk Industri og de kommunale organisationer, men hvor nogle af miljøorganisationerne med tiden har opnået status som privilegeret. Man kan med en vis ret hævde, at miljøorganisationerne i dag har en så fremtrædende rolle på området, at miljøpolitikken er begyndt at minde om interessegruppedpolitik, og at de grønne organisationer til en vis grad afbalancerer erhvervenes interesser. De har dog (endnu) ikke fået den samme betydning som Dansk Industri. På erhvervsområdet er det ikke kommet så vidt. Her er der en dominans af organisationer med entydige og til dels sammenfaldende interesser. I sagen om VækstFonden er der nok modsatrettede interesser – blandt andet mellem store og små virksomheder – men en afbalancering af erhvervenes interesser er der ikke tale om. LO og Dansk Metal repræsenterer i denne sammenhæng ikke en modsatrettet interesse i forhold til Dansk Industri.

Sammenfattende om *hvem, hvordan og hvornår* viser det sig, at organisationerne helt generelt foretrækker en så omfattende og tidlig involvering i den administrative lovforberedelse som muligt. Også de organisationer, der satser på at mobilisere medlemmerne og påvirke offentligheden, søger at blive integreret i samspillet med forvaltningen. Organisationerne foretrækker at blive involveret gennem lovforberedende udvalg og tætte uformelle forhandlinger frem for løsere former for samspil såsom drøftelser, der igen foretrækkes frem for inddragelse via høring. Organisationer, der presses i samspillet med forvaltningen, søger indflydelse ved at inddrage tredjepart, hvad enten denne er statsministeren, de politiske partier eller pressen. Ministerierne, der i hvert fald formelt har kontrol over organisationsinddragelsen, følger en politisk logik, når de skal vælge, med hvem de vil forberede lovgivningen og hvornår og hvordan. Organisationerne inddrages tæt i lovforberedelsen, når de kan bidrage til at sikre et lovforslags parlamentariske succes, eller når de kan bidrage til at realisere ministeriets ønsker til politikens indhold.

HVAD HAR ORGANISATIONERNE INDFLYDELSE PÅ?

I de tilfælde, hvor organisationerne involveres i lovforberedelsen, får de noget ud af deres bestræbelser. På arbejdsmarkedsområdet gælder det LO og DA og de øvrige organisationer, der nu og da også er privilegerede. Selv ved ændringerne i dagpengene i midten af 1980'erne, hvor organisationerne

holdes ude af forhandlingerne, får LO i kraft af sin ombudsstrategi – og i kraft af Arbejdsministeriets indsats – afbødet nogle af de værste konsekvenser af regeringens lovforslag. På Erhvervsministeriets område får de privilegerede organisationer tilsvarende et udbytte af deres bestræbelser, bortset fra sagen om VækstFonden, hvor ingen organisationer privilegeres. I de tre miljøpolitiske cases får såvel kommuner som Industrirådet/Dansk Industri et væsentligt udbytte af deres tætte inddragelse i beslutningsforberedelsen. Det gælder for 1991-reformen også de grønne organisationer – især Naturfredningsforeningen.

De ikke-privilegerede organisationer, som er med på sidelinjen, men søger kontakt med forvaltningen uden rigtigt at blive lukket ind, og organisationer, som alene deltager i høringsrunder, har omvendt ret beskeden indflydelse på lovgivningen. Og oftest – som lov om jordforurening viser – når de lægger sig på linje med synspunkter, som allerede er fremført af de privilegerede organisationer. Det gør en betydelig forskel, om man er privilegeret eller ej. Derfor er det ikke underligt, at organisationerne søger at sidde med ved mahognibordene.

SUBSTANTIELLE OG INSTITUTIONELLE GODER

Organisationerne har oftest interesse i at påvirke såvel lovgivningens substantielle indhold som dens institutionelle struktur. Det substantielle indhold har direkte konsekvenser for de gevinster og omkostninger, som lovgivningen fordeler. Den institutionelle struktur påvirker fordelingen af positioner, hvorfra lovgivningens gennemførelse kan påvirkes, hvilket i anden omgang også kan have afgørende substantielle konsekvenser. Organisationerne ønsker maksimal indflydelse på begge dimensioner, men det er sjældent muligt. De må ofte afveje de to forskellige goder, således at man for at få mere af det ene slækker på kravene til det andet.

De substantielle goder er i sagens natur forskellige fra sag til sag. Arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige i 1976 har meget klare substantielle konsekvenser. Det handler om, hvilke grupper der skal have adgang til denne forsikring og på hvilke vilkår. Arbejdsgiverne søger med succes at få gruppen af mulige deltagere gjort så bred som muligt. Klare substantielle goder er også på spil i forbindelse med skibsfinansieringen. Sagen handler kort og godt om omkostningerne ved at finansiere skibsbyggeri. Industriministeriet spiller i maj 1984 ud med en erklæring om, at det er regeringens hensigt at stramme den eksisterende finansieringsordning, hvilket vil gøre

det dyrere at bygge skibe og derved svække værfters og rederiers konkurrenceposition. Resultatet blev dog det modsatte. Helt andre substantielle goder er på spil i forbindelse med den første miljøbeskyttelseslov. Den vil indebære nye omkostninger for industrien. Industrirådet finder det antagelig formålsløst at søge at forhindre lovens vedtagelse. For Industrirådet går strategien derfor ud på med succes at få indsat en afvejningsparagraf, hvorefter der skal tages økonomiske hensyn ved beslutninger om miljøforanstaltninger. Korporatisme er ikke kun til de gode tider. Den kan som påpeget ovenfor også benyttes i den defensive kamp for at undgå yderligere tab eller for at vende et forestående nederlag til sejr.

Lovforberedelsen indebærer tilsvarende kampe om institutionelle privilegier. Fagbevægelsen er i midten af 1970'erne ikke stærkt interesseret i, hvilke grupper der skal dækkes af arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige. Til gengæld har den stærk interesse i at sikre den eksisterende a-kassestruktur. Med lov om teknologisk service oprettes Teknologirådet, hvis sammensætning stærkt interesserer organisationerne, fordi Rådet giver en position i det teknologiske servicesystem, som kan give organisationerne fremtidige fordele. Miljøbeskyttelsesloven regulerer bortset fra nogle få hovedprincipper ikke miljøpolitikens indhold. Den er koncentreret om opbygningen af den samlede miljøforvaltning, herunder fordelingen af kompetencer mellem stat, amter og kommuner, ligesom den regulerer ankestrukturen. Sidstnævnte er én af hovedkampene i forbindelse med lovforberedelsen. Resultatet er oprettelsen af Miljøankenævnet. Kun én af de ni cases beskæftiger sig ikke med fordelingen af institutionelle goder, nemlig sagen om skibsfinansieringen i midten af 1980'erne, men striden om de substantielle goder udspiller sig i og omkring en særlig institutionel struktur – Kontaktudvalget – hvis funktion på et tidspunkt er på spil.

STUDEHANDLER: AT BYTTE ÆBLER FOR GULERØDDER

Korporative institutioner muliggør, at de involverede parter kan bytte goder, der som udgangspunkt ikke er forbundet med hinanden. Korporative arenaer er også for studehandlere.

Arbejdsløshedsforsikringen for selvstændige fra 1976 er et næsten eksemplarisk tilfælde. Arbejdsgiverne er interesseret i en så bred dækning som muligt, fordi man derved vil kunne forsikre også arbejdsgivere, selvstændige og ledere. Den side af sagen har ikke fagbevægelsens store interesse – staten skal betale det meste af gildet. Til gengæld berøres ét af fagbevægelsens

allerhelligste institutionelle privilegier: organiseringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen i faglige a-kasser, som stærkt bidrager til at opretholde en høj organisationsprocent på arbejdsmarkedet (jf. Rothstein, 1992b; Christiansen & Togeby, 2003: 204). Arbejdsgiverne har ganske vist set, at arbejdsløshedsforsikring for selvstændige kan være en murbrækker for at svække det faglige a-kassesystem, men opgiver hurtigt forsøget herpå. Og så kan alle blive glade: Partierne får deres understøttelse for de selvstændige, og arbejdsgiverne sikrer, at lederne kan forsikre sig mod arbejdsløsheden. Fagbevægelsen opnår ikke så meget positivt, men den får afværget forsøget på at svække det faglige a-kassesystem. Casen viser også, at et så stærkt korporativt system som arbejdsmarkedspolitikken i 1970'erne har en klar tendens til at reproducere eksisterende institutionelle strukturer. Fagbevægelsen har en stærk position at forsvare angreb på vitale institutioner ud fra.

Der er også studehandler involveret i arbejdsmarkedsreformens tredje fase. Med en dramatisk faldende arbejdsløshed er der ingen tvivl om, at lediges rådighed skal styrkes, og at aktiveringen skal fremrykkes yderligere. Hvad angår det meste af substansen, er der ikke meget at spille om. Parterne har desuden altid støttet tiltag, der kan styrke beskæftigelsen – overophedning og flaskehalse skal undgås, så der ikke bliver behov for en kontraktiv finanspolitik. Ikke desto mindre er der tale om ganske betydelige stramninger i kravene til de ledige, hvilket LO har vanskeligt ved at sælge som en sejr til lønmodtagerne. LO foretrækker alligevel at indgå en forpligtende aftale med DA, fordi parterne bevarer deres institutionelle position i implementeringsstrukturen, og i nogle henseender styrkes deres position. Det er – i sammenhængen – en ganske væsentlig sejr for organisationerne. For LO er det dog også vigtigt i sig selv igen at være med i lovforberedelsen.

Konflikten mellem værftsbranchen og Industriministeriet i midten af 1980'erne er nogenlunde klar. Et trængt erhverv, der har behov for yderligere støtte, over for et ministerium, der har andet at bruge pengene til, er en konflikt, der ikke uden videre er nem at løse. Men så kan man hente hjælp udefra. I december 1984 har Folketinget strammet betingelserne for finansiering af skibsbyggeri gennem leasingordninger. Det bliver en del af løsningen, at leasingordningerne, der ressourcemæssigt hører under Skatteministeriet, skal ændres. Det bidrager til, at konflikterne mellem de uenige parter i Kontaktudvalget kan bilægges.

Studehandler kan stille forskellige interesser tilfredse i et forhandlingsforløb. De gør det fortsat muligt for parterne at søge at maksimere

udbyttet af deres privilegerede situation. Der er imidlertid to forhold, som kan bringe de enkelte aktører i et dilemma. Det ene er, at aktørerne må kalkulere sine valg over et vist tidsperspektiv, det andet er, at aktørernes strategier på ét område kan afhænge af deres strategier på andre.

TIDSPERSPEKTIV

Organisationer havner ofte i et dilemma mellem at realisere nutidige og fremtidige fordele. Teorien peger på, at aktører, der indgår i et længe-revarende og forpligtende samarbejde, vil have en længere tidshorison sammenlignet med aktører, der ikke er involveret i et kontinuert samarbejde. Korporative institutioner skulle øge tidshorisonen for aktørernes nyttemaksimering.

Erhvervene må have opfattet sig som tabere, da det stort set samtidig med regeringsskiftet i 1971 står klart, at den nye socialdemokratiske regering vil satse på at udforme en miljøpolitik. Uanset udformningen måtte miljøpolitikken forudses at øge virksomhedernes omkostninger og dermed – alt andet lige – svække deres konkurrenceevne. Følgelig kunne en strategi være at gøre alt for at forhindre vedtagelsen af en miljøbeskyttelseslov. Det ville antagelig været en risikabel strategi, og industrien ville med stor sikkerhed have tabt i det lange løb. Andre lande havde vedtaget eller var i færd med at lave love for miljøbeskyttelse. Industrirådet måtte derfor kalkulere sin strategi over et lidt længere tidsforløb. I stedet for at bekæmpe miljøbeskyttelsesloven fra første færd, viser Industrirådet, at det er forhandlingsdueligt, og at ministeriet roligt kan invitere Rådet i fremtiden.

Den langsigtede strategi, som Industrirådet/Dansk Industri anlægger i alle tre miljøcases, er antagelig en af de gode forklaringer på, at industrien til stadighed har en central position i formuleringen af miljøpolitikken. En betydelig evne til at læse de politiske vinde, anlæggelsen af et langt tidsperspektiv og evnen til at agere en konstruktiv taber, giver en betydelig indflydelse. Samme strategiske sans præger ikke de grønne organisationer i forbindelse med miljølovsreformen i slutningen af 1980'erne. De synes ikke at have læst, hvor tingene må ende, og de skifter taktik – de ønsker slet ikke en reform – på et tidspunkt, hvor stort set alt arbejdet er gjort, og et lovforslag er fremsat i Folketinget. Dårlig timing.

Arbejdsmarkedsreformens tredje fase kan tolkes i samme lys. Selv om LO nu og her ikke får mange indrømmelser, er det vigtigt at vise sig forhandlingsdueligt og være i en position, hvor man også i fremtiden er centralt

placeret, når der skal besluttet små og større ændringer i arbejdsmarkeds- politikken. Desuden har parterne behov for at demonstrere deres fortsatte politiske relevans. Parterne er ikke involveret i anden fase få år tidligere, og i foråret 1998 er der politisk indgreb i overenskomstforhandlingerne. Er der én ting, organisationerne frem for alt må undgå, er det at være overflødige og politisk irrelevante. Ikke mindst derfor er de nødt til at anlægge et langt tidsperspektiv, når strategien lægges.

A F H Æ N G I G E S P I L

En aktør kan være tvunget til på ét område at handle irrationelt, fordi aktøren også skal varetage hensyn på et andet område. I den politologiske litteratur går fænomenet under betegnelsen *nested games*, afhængige spil (Tsebelis, 1990). De fleste større interesseorganisationer er til stadighed involveret i forskellige relationer med centraladministrationen, ofte endda spredt på forskellige ministerier. Det indebærer, at organisationernes interesser på ét område kan komme i karambolage med deres interesser på andre områder.

Industrirådet har traditionelt kæmpet for en ikke-selektiv erhvervs politik. Der skal ikke ydes direkte støtte til enkelte erhverv (Sidenius, 1982; 1989). En direkte konsekvens ville være, at Rådet måtte støtte Industriministeriets ønske om at aftrappe støtten til skibsfinansiering. I det mindste måtte en konsekvent anvendelse af princippet indebære, at Industrirådet holdt en lav profil på området. Det ville egentlig ikke være så svært, for Industrirådet er ikke repræsenteret i Kontaktudvalget. Men i nødens stund må man kende sine venner. Og principper kan jo også udvikle sig til principrytteri. Derfor støtter Industrirådet vennerne i Værftsforeningen i et indlæg i *Berlingske Tidende*. Ganske forsigtigt, fordi der er hensynet til Industrirådets generelle politik at tage samtidig.

Under forhandlingerne om reformen af miljøbeskyttelsesloven i slutningen af 1980'erne er Naturfredningsforeningen egentlig på linje med Miljøministeriet, der gerne vil nedlægge Miljøankenævnet og lade ministeriet være sidste administrative ankeinstans. Miljøankenævnet er Industrirådets konstruktion. Men Naturfredningsforeningen har et stort problem. Fredningsområdet er en af foreningens væsentligste aktiviteter, og en betydelig del af foreningens sekretariat er beskæftiget med at behandle frednings sager. Det er derfor væsentligt for foreningen at sikre opretholdelsen af fredningsnævne. Og dem er ministeriet ude efter. Ministeriet mener, at

kommunalbestyrelserne skal varetage fredningssagerne. Hvis Naturfredningsforeningen støtter ministeriet i spørgsmålet om Miljøankenævnet, kan et resultat meget vel være, at foreningen står svagere i spørgsmålet om fredningsnævnene. Altså må Naturfredningsforeningen støtte erhvervene, der har et stærkt ønske om at bevare Miljøankenævnet. Afhængige spil kan altså få en organisation til at kæmpe for det modsatte af, hvad den egentlig ønsker.

Slutspillet med organisationerne omkring tredje fase af arbejdsmarkedsreformen tager udgangspunkt i bredere trepartsdrøftelser med regeringen om en række temaer. Viljen til at tage et medansvar for arbejdsmarkedsreformen kan derfor hænge sammen med parternes ønske om at blive taget med på råd i andre politiske spørgsmål.

Det er ikke for ingenting, at organisationerne kæmper om en privilegeret position i forbindelse med den administrative lovforberedelse. Organisationerne har gevinster ud af deres anstrengelser. Det gælder såvel substantielle som institutionelle goder. Nok så væsentligt er det, at genstanden for forhandlingerne ikke kun er absolutte gevinster. Organisationerne begiver sig med lige så stor ildhu ind i forhandlinger, hvis mål er at reducere tab. De korporative arenaer giver gode muligheder for, at der kan indgås studehandler, hvori indgår sager, som ikke umiddelbart har noget med hinanden at gøre. To forhold begrænser organisationernes mulighed for i en given situation at maksimere deres udbytte: De må indimellem slække på kravene til øjeblikkelige gevinster for til gengæld at øge deres langsigtede gevinster, og indimellem begrænses de i deres strategiske adfærd på én arena, fordi de har hensyn at tage på andre.

I vore cases har privilegerede organisationer bedre chancer for at sikre sig institutionelle gevinster end substantielle sejre. Kun i ét tilfælde – skibsfiansieringen – er der ikke institutionelle gevinster eller tab på spil, men dog et forsvar for en institution. I de øvrige cases får privilegerede organisationer større eller mindre institutionelle sejre. Selv i forbindelse med ændringerne i arbejdsløshedsforsikringen i 1985, hvor parterne ikke er med, får de en rolle i udpegningen af uddannelser, hvortil der kan opnås uddannelsesydelse. En central placering i implementeringen kan i reglen bruges til at vinde substantielle fordele og forfølge organisationens interesser på et senere tidspunkt, når den politiske opmærksomhed har flyttet sig andre steder hen. VækstFonden afviger fra det generelle billede, fordi organisationerne ikke selv opnår institutionelle sejre. I bedste fald opnår de ved Venstres og de konservatives indsats at reducere et institutionelt tab;

men hvis Erhvervsministeriet mere eller mindre satsede på at forhandle dette element væk, er værdien af V og K's sejr ikke høj.

Mens embedsmændene også er optaget af institutionelle spørgsmål, er politikerne betydeligt mere optaget af reformernes substantielle indhold, selv om organisationerne indimellem også får indrømmelser på disse områder. Regering og folketing ville have en generel miljøbeskyttelse og fik det; selvstændige skulle have adgang til at lade sig arbejdsløshedsforsikre, og det fik de; firkloverregeringen ville satse mere på uddannelse og iværksættere i arbejdsmarkedspolitikken, og sådan blev det; Svend Auken ville have en klarere ansvarsplacering i forbindelse med forurenede grunde, og han fik i hvert tilfælde en halv sejr hevet hjem; Erhvervsministeriet ville have større frihedsgrader i brugen af VækstFondens midler, og det lykkedes; endelig ville Socialdemokratiet og de radikale på grund af den faldende ledighed styrke rådigheden og aktiveringsdelen i arbejdsmarkedspolitikken, og deres initiativ blev ført helskindet igennem.

Miljøbeskyttelsesloven fra 1991 handler stort set ikke om indholdsmæssige ændringer og kan derfor hverken be- eller afkræfte, at politikerne generelt får deres indholdsmæssige prioriteringer igennem. Konsekvenserne af loven om teknologisk service er svære at gennemskue, men vi kan ikke afvise, at politikerne rent faktisk får sikret, at nye kriterier for støttetildeling slår igennem. Tilbage står én reform, skibsfinansieringen fra 1985, hvor Værftspakken via kreative koblinger til skattepolitikken til dels undergraver regeringens oprindelige intentioner om at begrænse værftsstøtten og dreje erhvervspolitikken væk fra støtten til den gamle, tunge industri.

Skibsfinansiering er et særligt område, hvortil der er knyttet meget snævre kerneinteresser samt en høj grad af eksklusivitet. Selv for erhvervsområdet, hvor klientinteresser generelt har megen vægt, er området i en klasse for sig. Det er først for alvor i midten af 1990'erne, at støttepolitikken bliver politiseret – ikke mindst gennem eksterne aktørers involvering (Sidenius, 1999).

SAMMEN ER VI STÆRKE: ALLIANCER

Organisationerne kan hver for sig opnå indflydelse på lovforberedelsen, fordi de kan bidrage med goder, som minister og embedsmænd efterspørger. Ofte vil organisationernes interesser være modsatrettede eller i hvert fald forskellige. Men organisationer kan også have interesser fælles med andre organisationer, og organisationerne kan øge det samlede udbytte gennem

fælles anstrengelser. Det giver mulighed for *cheap riding*. Omkostningerne ved organisationernes politiske virksomhed reduceres. I udgangspunktet er alliancer mellem organisationer først og fremmest situationsbestemte – de formes af de aktuelle muligheder for indflydelse. Organisationerne kan også indgå alliancer med embedsværket, hvad enten der er tale om det pågældende ressortministerium eller andre ministerier. Også her er de især bestemt af øjeblikkets muligheder. Organisationerne kan endelig indgå alliancer med politiske partier. De kan være situationsbestemte, men kan også være bestemt af eksisterende bånd mellem organisationer og partier.

Alliancer spiller en rolle i forbindelse med næsten alle vore cases. I nogle tilfælde er de ganske forudsigelige, mens de i andre tilfælde tager sig mindre oplagte ud. Deres betydning for forløbene er også forskellig.

I forbindelse med Trier-udvalgets diskussioner om arbejdsløshedsforsikring i 1976 er der en alliance mellem LO og A-kassernes Samvirke med henblik på at bevare de faglige a-kasser. Alliancen er ganske forudsigelig, fordi de to organisationer har helt fælles interesser og er tæt forbundne. Alliancen udvikler dog samtidig en fælles forståelse med DA, idet begge sider er nogenlunde klar over, hvordan kompromiset vil lande og accepterer dette. I 1985 danner de tre hovedorganisationer på lønmodtagersiden, LO, AC og FTF, en alliance og formulerer en fælles skarp kritik af den borgerlige regerings reformudspil. Skønt LO og DA ofte står sammen i strategiske alliancer over for det politiske system, er det udelukket i dette tilfælde, fordi regeringen bevidst søger at undgå at inddrage organisationerne og hele tiden er opmærksom på, at reformen som en del af finanslovforliget for 1985 ikke skal stemmes hjem med Socialdemokratiet. Dermed er et kompromis mellem LO og DA heller ikke muligt. I 1998 er alliancelinjerne anderledes. Her står LO og DA sammen igen, især fordi LO er presset og meget forhippet på at få den smule indflydelse, som er mulig. De har ikke reservationer over for at videreføre og fremrykke ret og pligt-aktivering. FTF og AC er mere forbeholdne, idet de finder, at ret og pligt-linjen binder ressourcer, som kunne være brugt mere fleksibelt og målrettet i den tidlige indsats og derved i højere grad komme FTF's og AC's medlemmer til gode. LO og DA, som er de mest privilegerede parter i formuleringen af arbejdsmarkedspolitikken, har nok modsatrettede interesser i nogle henseender, men de har også en stærk fælles institutionel interesse i at bevare næsten-monopolet på at repræsentere arbejdsmarkedets parter. Og når de står sammen, er de stærke. Denne gang er det især DA, der kan være tilfreds med det samlede kompromis. LO investerer snarere i fremtidige indflydelsesmuligheder.

Bevarelsen af fælles institutionelle interesser mellem arbejdsmarkedets hovedorganisationer spiller i mange tilfælde en afgørende rolle for formuleringen af arbejdsmarkedspolitikken. Det er en interesse, som ofte deles af Arbejdsministeriet. Når arbejdsmarkedspolitikken angribes udefra, dannes der en alliance mellem en eller flere af hovedorganisationerne og ministeriet mod utidig indblanding fra eksempelvis Finansministeriet, som har delvist overlappende kompetencer med Arbejdsministeriet. Man står sammen i nødens stund. I midten af 1980'erne søger Arbejdsministeriet således at gøre Finansministeriets forslag mere spiselige for fagbevægelsen, hvis interesser for alvor er i klemme. I 1998 har LO og ministeriet en fælles interesse i at undgå fuldtidsaktivering. LO for at undgå hovedløs aktivering, ministeriet for at undgå pres på Arbejdsformidlingen.

Arbejdsmarkedet er også karakteriseret ved alliancer mellem organisationerne og partierne. Alle tre arbejdsmarkedscases er politisk drevne, jf. nedenfor. Og i hvert fald de gamle klassepartier kender de klare konflikter i arbejdsmarkedspolitikken. Derfor aktiveres alliancerne ikke altid. Det sker først, når nogen af parterne for alvor er trængt, som i midten af 1980'erne, hvor den borgerlige firkløverregering og de radikale gennemfører en reform under LO's og Socialdemokratiets højlydte protester. Da flertallet er på plads på forhånd, finder disse protester ikke megen lydhørhed. De radikale kan dog klemmes lidt.

At Industrirådet og Jernindustrien danner en alliance i forbindelse med lov om teknologisk service, er ikke underligt. De har fælles interesser i sagen, og det lykkes dem ved et tidligt initiativ at styre en væsentlig del af såvel dagsorden som løsningsforslag i forbindelse med formuleringen af loven. I sagen om skibsfinansieringen i midten af 1980'erne ser vi en alliance mellem kapitalen og lønarbejderne. Værftsindustrien og CO-Metal har fælles interesser i at bevare støtten til skibsbygning til hjemmemarkedet. Alliancen er i dette tilfælde permanentgjort og institutionaliseret i form af Kontaktudvalget. Den kan også forøges, hvis det skulle knibe. Det gør det i midten af 1980'erne. Derfor søger Georg Poulsen – Metals repræsentant i Kontaktudvalget – støtte fra Socialdemokratiet. Vi har ganske vist ikke dokumenteret sådanne kontakter, men da Georg Poulsen i Kontaktudvalget kommer med klare meldinger om Socialdemokratiets syn på sagen, må der utvivlsomt have været en form for dialog herom. Derimod er der ingen klare koalitioner mellem organisationerne i sagen om VækstFonden, og måske bidrager det til organisationernes svage indflydelse.

De tre miljøcases byder også på en række alliancer. Erhvervene – indu-

strien og landbruget – danner fra starten en tæt alliance i forhandlingerne med Miljøministeriet om den første miljøbeskyttelseslov. Den holder langt, men ikke helt til det sidste, hvor Industrirådet i modsætning til landbruget ender med at støtte loven. En række miljøorganisationer forhandler gennem en alliance i form af Det grønne Kontaktudvalg om reformen af miljøbeskyttelsesloven i de sene 1980'ere. Ikke med stor succes, fordi alliancen skifter taktik i vadestedet og begynder at kæmpe imod en reform på et tidspunkt, hvor alle andre aktører er ved at have forhandlet reformen på plads. En anden kreds af organisationer bliver øjensynligt nervøs ved de grønne organisationers nye strategi. De danner derfor en alliance til lejligheden: Industrirådet, DA, LO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd retter en fælles henvendelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, hvori de fremhæver, at det er vigtigt med en reform nu. Hvor stor forskel henvendelsen gjorde, ved vi ikke, men den er et godt eksempel på gamle klasseorganisationer, som slår sig sammen for at sikre en fælles ønsket gevinst. I forbindelse med Jordforureningsloven etableres der en alliance mellem Dansk Industri, Realkreditrådet og Advokatrådet, der med nogen succes får begrænset Miljøministeriets bestræbelser på at introducere et objektivt ansvar for jordforurening.

På miljøområdet har det indimellem været diskuteret, om embedsværket har en særlig sympati for de grønne organisationer. Diskussionen har navnlig drejet sig om Miljøstyrelsen, som varetager lovforberedelsen i sager, der vedrører styrelsens områder (jf. eksempelvis Geckler & Pedersen, 1987). Vi kan ikke afvise, at embedsværkets sammensætning og præferencer indimellem skaber grundlag for særlige alliancer med de grønne organisationer. Men vi er heller ikke stødt på nogen dokumentation for, at det skulle være tilfældet. Tværtimod synes der at være så stærke bånd til Industrirådet/Dansk Industri, at man her næsten kan tale om en alliance. Den er i givet fald nok mindre bestemt af fælles interesser i miljøpolitikken indhold end i et gensidigt ønske om en uddramatisk politisk proces.

Alliancer er en del af det spil, der knytter sig til den administrative forberedelse af lovgivningen. Der er faste alliancer, som knytter sig til forsøget på at skaffe eller bevare fælles fordele, og der er alliancer, der knytter sig til aktuelle taktiske overvejelser. De faste og de løse alliancer synes ikke at spænde ben for hinanden. Det er målet, der helliger midlet. Også de faste alliancers formålstjenlighed og langsigtede nytte underkastes politiske kalkulationer i organisationerne. Der er effektive alliancer, og der er de mindre effektive. Til de første hører LO og DA's alliance, når det gælder

om at fastholde de to organisationers institutionelle privilegier i arbejdsmarkedspolitikken. De vinder ikke altid, men de spiller deres kort dygtigt, når fælles gevinster er i sigte, eller når fælles tab truer. Til de mindre effektive synes de grønne alliancer at høre. I hvert fald i forbindelse med revisionen af miljøbeskyttelsesloven i slutningen af 1980'erne, hvor den grønne alliance har svært ved at finde ud af, hvilket ben den skal stå på, ligesom den er dårlig til at vejre, hvorhen de politiske vinde blæser. Alliancer er ingen garanti for indflydelse, der også kræver strategisk og taktisk sans.

I FOLKETINGETS SKYGGE

I det danske parlamentariske system – som i de fleste andre – står lovgiver relativt svagt i forbindelse med lovgivningsprocessen, fordi regeringen ofte har det reelle initiativ, ligesom regeringen råder over den nødvendige ekspertise til at forberede den ofte teknisk komplicerede lovgivning. Det rejser det vigtige spørgsmål om lovgivers rolle i lovgivningsprocessen. Regeringen skal have flertal i Folketinget for at få en lov vedtaget. Gør denne væsentlige institutionelle regel – og lovgivers andre muligheder for at kontrollere regeringen, eksempelvis gennem udvalgs- og plenumbehandling – det muligt at udøve reel kontrol med regeringens lovforberedelse? Og er der herudover træk ved lovgivningsprocessen, der øger Folketingets kontrolmuligheder?

Man kunne måle Folketingets indflydelse ved at se på omfanget af ændringer, som sker i perioden mellem ministerens fremsættelse af lovforslaget og dets vedtagelse. Man ville da komme frem til, at lovgivers indflydelse er forholdsvis beskedne. I ingen af vore ni cases sker der store ændringer i lovforslagene efter fremsættelsen. Der sker ændringer, men langt de fleste er forholdsvis beskedne, og de sker alle inden for den arkitektur, som tegnes af ministerens lovforslag. VækstFonden står igen lidt for sig selv, men de væsentlige ændringer fra lovforslag til lov bygger på en særegen strategisk logik i Erhvervsministeriet.

Det ville imidlertid være en fejl at måle lovgivers indflydelse på denne måde. Det er der tre grunde til. For det første foruddiskonteres lovgivers holdninger i den administrative lovforberedelse. Der er også en række tilfælde, hvor lovgiver har en betydelig andel i det faktiske initiativ, og hvor lovforberedelsen derfor foregår på præmisser, som er fastlagt af et eller flere partier i Folketinget, der har betydning for regeringens flertalsdannelse. Lovforberedelsen foregår i den forstand i Folketingets „skygge“. For det

andet involveres partierne nogle gange i den administrative lovforberedelse – også ret tæt og lang tid inden lovforslaget er på vej ud af den administrative lovforberedelse. For det tredje kan organisationerne bidrage til at styrke mulighederne for kontrol med regeringen, idet partierne i Folketinget hyppigt vil dele anskuelser og holdninger med bestemte organisationer. Disse forhold indebærer ikke, at der bliver balance mellem lovgiver og regering i forbindelse med lovforberedelsen. Men de reducerer den ubalance, der er som udgangspunkt.

NÅR FOLKETINGET SKYGGER

Kravet om parlamentarisk flertal for lovgivningen giver faktisk Folketinget en væsentlig styrke. Det fungerer med en omskrivning af Fritz Scharpf (1997: 197ff.) som en art „lovforberedelse i Folketingets skygge“. Lovgivningens parlamentariske skæbne spiller en betydelig rolle tidligt i lovforberedelsen. Embedsmændene – og ministeren må vi antage, men det kan vi ikke dokumentere systematisk – anticiperer oppositionens holdning til lovforslaget: Hvem kan dette forslag tiltale og hvem ikke? Kan der sikres flertal for loven, evt. et stort flertal, og hvad skal der i givet fald til for det?

Hvis der på forhånd forventes at være bred opbakning, lægger flertalsdannelsen i Folketinget ikke store begrænsninger på lovforberedelsen. Men når et flertal ikke er givet, indgår spørgsmålet om at etablere et flertal til gengæld klart i embedsværkets overvejelser. Løsninger tilpasses, så de er spiselige for det eller de partier, som ministeren gerne vil have som støtter til lovforslaget. Det kan også indebære, at man ganske enkelt ikke kan komme videre lige nu. I august 1996 går det noget trægt med lov om jordforurening. Miljøministeriet må konstatere, at der nok ikke kan findes flertal i Folketinget. Konklusionen er, at man må lade tiden arbejde for sig. Og det gør den. Halvandet år efter sendes et nyt lovudkast til høring. Det danner grundlag for det forslag, et bredt flertal i Folketinget senere vedtager. Organisationerne er ikke uden forståelse for de politiske problemer, som ministerierne står over for. På nogenlunde samme tid som Miljøministeriet gør Dansk Industri sig også tanker om de politiske vilkår for lovens vedtagelse. Folketingets skygge rækker langt.

De parlamentariske flertalsmuligheder spiller også en stor rolle for forløbet af sagen om VækstFonden i 1998. Erhvervsministeriet vil med lovændringen dreje erhvervspolitikken i en retning, som Dansk Industri ikke ønsker. Det

gør det vanskeligere at få de to store borgerlige partier til at stemme for loven. Derfor må ministeren kalkulere med muligheden af at gennemføre de ønskede ændringer med venstrefløjen. Som en del af spillet indeholdt lovforslaget elementer, som de borgerlige partier ikke ønsker, men som det for ministeriet måske heller ikke er alt om at gøre at få igennem.

I de nævnte tilfælde anticiperer det lovforberedende ministerium partiernes reaktioner og handler herudfra. Det sker også, at Folketingets skygge bliver endnu mere tydelig, nemlig ved at der sendes klare politiske signaler, som indgår i overvejelserne om lovgivningen. Arbejdsløshedsforsikring for selvstændige er ikke en idé, der bliver undfanget i hovedet på Arbejdsministeriets bureaukrater. I foråret 1975 indgår Socialdemokratiet, de radikale og Kristeligt Folkeparti en aftale, hvorefter selvstændige skal have mulighed for at forsikre sig. Især de to små partier ønsker denne dækning, som vil komme dele af deres vælgergrundlag til gode. Loven bliver forberedt efter et traditionelt korporativt mønster, dvs. i et udvalg med partsrepræsentation. Organisationerne har hver deres interesser, som søges varetaget – men det sker inden for de politisk udstukne rammer. Trier-udvalget leverer et forslag, der indfrier det politiske mandat. I dette forløb har den socialdemokratiske regering derfor opbakning fra de radikale og kristelige, og det volder ikke problemer at få loven vedtaget af et bredt flertal.

Ved tredje fase af arbejdsmarkedsreformen i 1998 bliver der også kalkuleret med, at flertallet skal sikres til højre i salen – sandsynligvis i forbindelse med forhandlingerne om finansloven. I 2005-udvalgets arbejde udfoldes der ikke store strategiske overvejelser herom, men reformens indhold og de forudgående forlig på området samt om finanspolitikken gør et flertal til højre i salen mest oplagt, hvilket parterne også er bevidste om.

Den første miljøbeskyttelseslov fra 1973 er ligeledes et resultat af klare politiske præferencer – om end de ikke er specielt præcise. Der er ikke stærke organisationer, der ønsker en miljøbeskyttelseslov – tværtimod. Der er knap nok institutionaliserede interesser i forvaltningen. De politiske partier er den politiske entreprenør bag miljøbeskyttelsesloven.

Det sker også, at Folketinget slet ikke er en skygge mere, fordi partierne uden for kredsen af regeringspartier direkte involveres i lovforberedelsen. Det sker i de fleste cases på et relativt sent tidspunkt, nemlig når løsninger begynder at tegne sig, og ministeren – oftest sammen med embedsmændene – skal have følere ud for at lodde den parlamentariske stemning. Vi har imidlertid ét eksempel på, at et parti involveres meget dybt i den administrative lovforberedelse, nemlig indgrebet i dagpengene i midten

af 1980'erne. Situationen er meget speciel, fordi sagen er højpolitiseret, og fordi det politiske mandat kun kan blive realiseret ved at by-passe den ellers stærke tradition for at inddrage arbejdsmarkedets parter og ved i en periode at køre Arbejdsministeriet ud på et sidespor. I en anden case – VækstFonden – orienteres de to oppositionspartier til venstre relativt tidligt. Ikke fordi sagen er højpolitiseret, men fordi Erhvervsministeriets handlemuligheder afhænger af, at der er et operativt flertal til venstre til at presse oppositionen til højre med. I almindelighed er det nok udsædvanligt, at et parti uden for regeringspartiernes kreds direkte er involveret i tilblivelse af lovgivningens detaljer, længe før lovforslaget er fremsat i Folketinget. Selv regeringspartierne vil nok typisk blive inddraget sent i processen. Det er i hvert fald tilfældet i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens tredje fase.

Det ser ud til, at Folketinget især er involveret i forberedelsen af love i arbejdsmarkedspolitikken. Det kan der være en god grund til. Området er nemlig karakteriseret ved en balance mellem modstående parter, der hver især har tætte kontakter til de store partier i Folketinget. Hvis regeringen ønsker at gennemføre bebyrdende reformer, som parterne ikke umiddelbart kan blive enige om, kan det derfor være nødvendigt at sikre sig parlamentarisk opbakning på forhånd. I modsat fald er der ganske enkelt for stor fare for, at reformerne lider skibbrud.

På miljøområdet er der med de grønne organisationers integration i stigende grad opstået en balance på organisationsniveauet, men denne balance afspejles ikke på samme måde som i arbejdsmarkedspolitikken på det politiske niveau. I hvert tilfælde ikke i de reformer, der er undersøgt i denne bog.

TIL GENSIDIG GLÆDE:

ORGANISATIONERNE SOM AGENTER FOR FOLKETINGET

Vi beskrev ovenfor, hvordan trængte organisationer i særlige situationer kan få indflydelse per ombud. Ombudsmanden kan være statsministeren eller pressen. Organisationerne søger at finde aktører, som kan hjælpe dem, når det kniber. Folketingets partier kan på samme måde søge indflydelse per ombud og bruge andre aktører. Partierne – oppositionen – har behov for argumenter i forhandlinger med ministeren. Dem kan organisationerne levere.

Det forekommer ofte – og især markant i forbindelse med de nyeste cases, hvor der næsten altid gennemføres administrativ høring – at organi-

sationerne leverer hørings svar til ministeriet. Mange organisationer sender samtidig hørings svarene til partierne, som i dag desuden får kendskab til hørings svarene gennem ministeriets høringsnotat, der sendes til Folketinget. Svarene bruges i mange tilfælde som grundlag for spørgsmål fra det pågældende folketingsudvalg til ministeren. Partierne kan på den baggrund og uden de store omkostninger stille spørgsmål som: „Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 12. maj 1999 fra Danske Entreprenører, jf. L 183 – bilag 73“ (18/5 1999, M 3034-0039). Organisationerne bidrager således til at styrke Folketingets mulighed for at kontrollere lovforberedelsen.

Samarbejdet mellem organisationer og partier kan også være stærkere. Mange organisationer har et fastere forhold til nogle partier end til andre. Det gælder især de gamle klasseorganisationer på arbejdsmarkedet, og det gælder i noget omfang også andre organisationer som eksempelvis miljø- og forbrugerorganisationer.³ Et antagelig ekstremt eksempel finder vi i forbindelse med sagen om skibsfinansiering i midten af 1980'erne, hvor metalformanden Georg Poulsen er tæt på at forhandle i Kontaktudvalget vedrørende Værftsindustrien på vegne af Socialdemokratiet. Partiet er næsten part i forhandlingerne i det korporative organ. Tilsvarende synes Danmarks Naturfredningsforening at have haft stærke bånd til Socialistisk Folkeparti i forbindelse med forhandlingerne om reformen af miljøbeskyttelsesloven i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne.

Integrationen af organiserede interesser i lovforberedelsen kan i nogle tilfælde befordre lovgivers mulighed for indsigt i og kontrol med regeringens næsten-monopol med forberedelsen af lovgivningen.

DEN KOMPLICEREDE LOVGIVNING

Ovenfor har vi peget på de forhold, som styrker Folketingets mulighed for at påvirke den administrative lovforberedelse. I modsat retning trækker, hvis lovgivningen er teknisk og juridisk meget kompliceret (jf. også Kallestrup, 2004). Her har Folketinget kontrolproblemer.

Blandt vore ni cases er det bedste eksempel lov om jordforurening. Selv for det lovforberedende udvalg og under de efterfølgende forhandlinger er der hårde tekniske og juridiske nødder at knække. Det indebærer et langvarigt og kompliceret arbejde under inddragelse af juridiske og tekniske eksperter. Og det indebærer, at Folketinget har meget svært ved at gennemskue loven. Anden- og tredjebehandlingen i Folketinget sker således uden debat i salen, og diskussionen under førstebehandlingen afslører ikke

just en præcis opfattelse af problemer og løsninger. Alligevel sker der visse ændringer under den parlamentariske behandling, muligvis fordi organisationer, der ikke finder lovforslaget acceptabelt, har henvendt sig til de af oppositionens partier, der deler deres synspunkter. I et sådant tilfælde beror lovgivers reelle kontrol med regeringen således på, at alle relevante interesser er organiserede og i stand til at formulere deres interesser over for ministeriet og Folketinget. Det er langt fra altid tilfældet. I så fald må Folketinget forlade sig på, at regeringen – ministeren – har taget højde for alle relevante interesser. Og det kan man, som alle casene vidner om, absolut ikke tage for givet.

Svækker eller styrker organiserede interessers integration i den administrative lovforberedelse Folketingets position i forhold til regeringens og embedsmændenes? Umiddelbart kunne mest tyde på det første. Regeringen har adgangen til den ekspertise, der er nødvendig for at formulere lovgivningen. Og det er regeringens medlemmer og de forvaltninger, de kontrollerer, som har det tætte samarbejde med organisationerne. Helt så svagt er lovgiver dog ikke stillet i forhold til regeringen. Forvaltningen anticiperer lovgivers reaktioner på lovforslagene. Regeringen skal have flertal for sin lovgivning – endda gerne mere end det minimale flertal. Det har konsekvenser tidligt i lovforberedelsen. Indimellem er lovgivningen også direkte politikerdrevet, dvs. et svar på klart formulerede ønsker hos partier, som regeringen ønsker at imødekomme. Oppositionens partier involveres indimellem også direkte i den administrative lovforberedelse før den allersidste del af denne fase, hvor ministeren begynder at sondere for et flertal. Endelig kan organisationerne fungere som agenter for oppositionen, fordi de – i egen interesse – forsyner partierne med argumenter for eller imod regeringens lovforslag. Alliancerne mellem regering og organisationer kan være stærke – men i mange tilfælde styrker organisationernes inddragelse i lovforberedelsen også Folketingets kontrol med regeringen. Det skal bemærkes, at vi kun har undersøgt lovforberedelsen under mindretalsregeringer. Under flertalsregeringer kan organisationerne muligvis ikke spille den samme rolle for lovgiver. Under mindretalsregeringer kaster Folketinget gennemgående lange skygger over den administrative lovforberedelse.

NOTER

- 1 Til gengæld har vi fundet et par organisationer – begge tilknyttet fagbevægelsen – der viser sig ikke at være tilstrækkeligt vågne, når muligheden byder sig. Efter vedtagelsen af miljøbeskyttelsesloven i 1973 henvender Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund sig for at sikre fagbevægelsen en plads i Miljøankenævnet. Der afholdes endda et møde, hvor Jens Kampmann blandt andet må henvise til, at loven er vedtaget, og at LO i øvrigt aldrig svarede på høringen i foråret 1972. LO er også temmelig sent ude i slutningen af 1972, da organisationen svarer på høringen af rapporten om teknologisk service, to måneder efter at fristen er udløbet – endda for at anmode om en eller to faste pladser i det foreslåede Teknologiråd. Man skal bemærke, at disse eksempler ikke gælder fagbevægelsens kerneområder.
- 2 Kildematerialet begrænser os fra viden om organisationer, som helt holder sig ude fra lovforberedelsen.
- 3 I 1980 havde miljø- og forbrugerorganisationerne især kontakter med venstrefløjen. I 2000 er kontakterne mere spredte, dvs. at de også har relativt hyppige kontakter til de store borgerlige partier (Christiansen & Nørgaard, 2003a: 194).

„POLITIKERNE TROR, AT DE SKAL LOVGIVE“

„Det, der er det gale for nogen politikeres vedkommende, det er, at de tror, at de skal lovgive“ er et citat fra en tidligere formand for Folketinget, Erling Olsen (1994). Det er naturligvis morsomt, at folkestyrets fremmeste repræsentant kan hævde, at det ikke er den lovgivende magt, der skal lovgive. Men Erling Olsen har fat i den centrale iagttagelse, at nok skal Folketinget vedtage lovene, og nok har alle medlemmer af Tinget ret til at fremsætte lovforslag, men det faktiske initiativ til og den overvejende indflydelse på lovforberedelsen tilkommer regeringen. Tingets rolle bliver i det perspektiv at kontrollere, at regeringen har gjort et ordentligt arbejde i lovforberedelsen, at de fornødne hensyn er taget, og at et flertal i Folketinget kan tilslutte sig loven.

Mens det er banalt at konstatere, at det ikke er Folketinget, der skriver lovene, er det anderledes kompliceret at afdække, hvad det så er, der går for sig, når lovene skrives. Regeringen – ministrene og deres embedsmænd – forbereder lovgivningen, men det sker ikke uden inspiration eller påvirkning udefra. Interesseorganisationer har spillet en rolle og ofte en væsentlig rolle i tilblivelsen af alle de love, som denne bog beskæftiger sig med. Selv i de tilfælde, hvor organisationerne er mindst inddraget – dagpengeændringerne i midten af 1980'erne og VækstFonden i slutningen af 1990'erne – spiller de en rolle, fordi det lykkes at mobilisere andre aktører til modstand mod lovgivningen, eller fordi embedsmændene må navigere under hensyntagen til de forventede standpunkter. Over de næste sider sammenfatter vi bogens hovedresultater ved at fremhæve nogle væsentlige forskelle og fællestræk mellem de tre sektorer og mellem de tre årtier, som bogens cases dækker. Det sker ved for såvel sektorer som for perioderne at fokusere på (a) graden af eksklusion eller inklusion af interesseorganisationer, (b) hvad organisationerne især har indflydelse på og (c) parlamentarisk råderum. Vi slutter kapitlet af med at sammenfatte, hvad der på baggrund af bogens studier karakteriserer den indflydelsesrige interesseorganisation,

samt hvad der karakteriserer en administrativ lovforberedelse, hvor det forberedende ministerium har en høj grad af initiativkraft og styringsevne.

På alle tre sektorområder inkluderes nogle organisationer i lovforberedelsen, mens andre holdes udenfor. I nogle tilfælde er der betydelig kamp om at blive inddraget i den administrative lovforberedelse, mens inddragelsen i andre tilfælde sker, uden at der er åben konflikt herom. Det er ingenlunde et nyt resultat. Arbejdsmarkedsområdet er i mere end 100 år domineret af de to store hovedorganisationer, de store erhvervsorganisationer er inddraget i formuleringen af erhvervspolitikken gennem det meste af det 20. århundrede, og industrien og de kommunale organisationer spiller en betydelig rolle i hele den moderne miljøpolitikks historie. Bogens casestudier viser imidlertid, at skellet mellem de meget og de mindre integrerede organisationer er skarpere, end man hidtil har antaget. Formuleret lidt skarpt kan man sige, at organisationerne ikke er mere eller mindre integreret i den administrative lovforberedelse. De er med eller stort set ikke med. Er organisationerne ikke medlemmer af et lovforberedende udvalg, eller er de ikke på anden måde inddraget tæt i lovforberedelsen, er deres chancer for indflydelse på formuleringen af lovgivningen relativt små. Denne markante adskillelse mellem de inkluderede og de ekskluderede gælder på tværs af de tre sektorområder, men forekommer især markant på arbejdsmarkeds- og miljøpolitikens område, fordi det er de samme organisationer, der spiller hovedrollen i de fleste tilfælde. Erhvervspolitikken er mere heterogen. Afhængigt af sagen er det forskellige organisationer, der dominerer, men også her er organisationernes tætte integration i lovforberedelsen en forudsætning for at opnå indflydelse.

Det gælder på tværs af de tre sektorområder, at organisationerne i meget betydelig grad fokuserer på og søger at påvirke fordelingen af institutionelle goder. Kampen om substantielle goder spiller også en stor rolle, men organisationerne må i mange tilfælde acceptere et trade-off mellem institutionelle og substantielle goder. Organisationerne har her et skarpt blik – og nogle gange også præferencer – for institutionelle goder, dvs. en central placering i forvaltningsstrukturene, som de antager stiller dem gunstigt ved implementeringen af lovgivningen, og positioner, hvorfra de kan påvirke implementeringen eller den fremtidige formulering af lovgivningen. Det stærke fokus på de institutionelle goder hænger altså sammen med, at en meget stor del af lovgivningen først realiseres gennem en forholdsvis kompliceret implementeringsproces, og at institutionelle positioner giver organisationerne gode muligheder for at påvirke administrationen af

lovgivningen og den fremtidige regeludstedelse. Har organisationerne ikke en position inden for et område i forvejen, er de relativt dårligt stillet i forbindelse med lovændringer eller reformer. Man kan dog ikke altid slutte modsætningsvist.

Om lovgivningsmagtens rolle må vi konstatere to forhold: For det første har Folketinget en indflydelse på den administrative lovforberedelse, som rækker ud over lovgivningsmagtens direkte og konstitutionelt sikrede rolle heri. I hvert fald under mindretalsregeringer skygger Folketinget så kraftigt over den administrative lovforberedelse, at minister og embedsmænd må vie lovgivningens parlamentariske muligheder endog betydelig opmærksomhed og tage hensyn hertil, når lovforslagets indhold og gennemførelsesstrategien lægges fast.

For det andet er lovgiver i nogle henseender sin egen værste fjende. Der er en tendens til, at lovgiver især fokuserer på lovgivningens substantielle konsekvenser: Hvor stor skal arbejdsløshedsunderstøttelsen være, hvad er betingelserne for at opnå den, og hvem skal betale? Hvor meget skal danske skibsværfter kompenseres for udenlandske værfters konkurrencefordele? Og hvem skal betale for forureningen? Nogle gange bliver lovgiver optaget af næsten symbolske træk ved lovgivningen, som eksempelvis kravet om at VækstFonden skal tage miljømæssige og etiske hensyn. Det er interessante spørgsmål, som også optager organisationerne. Men relativt er organisationerne langt mere optaget af fordelingen af institutionelle goder. Institutionelle forhold optager lovgiverne mindre. Det samme gælder antagelig vælgerne. Det kan skyldes, at lovgiver finder de institutionelle forhold mindre interessante, fordi de ikke antages at interessere vælgerne, eller fordi de betragtes som besværlige, men nødvendige tekniske aspekter ved lovgivningen, som ikke har den store betydning i det lange løb. Under alle omstændigheder overlades forhandlingerne om lovgivningens institutionelle træk i flere tilfælde til embedsmænd og organisationer. Hermed svækker lovgiver sin indflydelse på lovgivningen. Kampen om de institutionelle goder er nemlig så intens, fordi deres fordeling i det lange løb har konsekvenser for kampen om de substantielle goder.

Den politiske interesse – og dermed den parlamentariske involvering – er ikke lige stor på de tre områder. På arbejdsmarkedsområdet er den parlamentariske interesse betydelig. Men fordi arbejdsmarkedspolitikken konfliktlinjer er næsten parallelle med Folketingets højre-venstre dimension, er den faktiske parlamentariske involvering i den politiske lovbehandling begrænset, når organisationerne er tæt inddraget i lovforberedelsen.

Partierne regner med, at „deres“ organisation(er) varetager de interesser, som også er partiernes. Organisationerne fungerer i den sammenhæng som agenter for partierne. Men påvirkningen går i mindst lige så høj grad den anden vej: Organisationerne medtænker de politiske partiers synspunkter. Også miljøpolitikken har Folketingets store bevågenhed, og også her er der en tendens til, at organisationerne kan fungere som agenter for partierne. Når „deres“ organisation(er) har været involveret, bliver partiernes behandling mindre dybtgående. Her er problemet dog, at interessestrukturen ikke er så velafbalanceret som på arbejdsmarkedsområdet. Ganske vist er miljøorganisationerne i stigende omfang blevet involveret i lovforberedelsen – og i nogen grad som en konsekvens af partiernes ønsker – men de har ikke den samme position som erhvervenes og de kommunale organisationer. Derfor er især venstrefløjen meget aktiv i den parlamentariske fase. Erhvervspolitikken står ikke så højt på politikernes dagsorden. Antagelig fordi den ikke er velegnet som profileringsområde i forhold til vælgerne, måske bortset fra de tilfælde, hvor den har klare regionale årsager eller konsekvenser. Derfor overlader politikerne en større del af beslutningerne til regering, embedsmænd og – ikke mindst – interesseorganisationer.

Der er en ganske tydelig udvikling over tid. I arbejdsmarkedspolitikken finder vi et markant brud med gamle traditioner allerede midt i 1980'erne, hvor den borgerlige regering forsøger sig med omfattende reformer uden at inddrage arbejdsmarkedets parter, og uden at parterne har væsentlig indflydelse på lovgivningen. Selv om tingene vender tilbage til mere normale tilstande i 1990'erne, finder vi dog også tegn på mere varige ændringer. De to hovedorganisationer har ikke den samme, faste placering ved mahognibordene som tidligere, og de har mindre indflydelse end tidligere. Til gengæld er der ikke andre organisationer, der har fået mere plads. De to store hovedorganisationer dominerer fortsat. Men den parlamentariske involvering er nok blevet større. Folketinget er mere aktivt i 1990'erne end i 1970'erne. I 1990'erne er der da også gennemført betydelige arbejdsmarkedsreformer på baggrund af præmisser, som er udstukket af politikerne – og også med organisationernes opbakning, selv om de har ligget mere til arbejdsgivernes end til lønmodtagernes højre ben.

På erhvervsområdet kommer udviklingen lidt senere – i den første halvdel af 1990'erne og som et bevidst udslag af dårlige erfaringer med den tætte involvering af organisationerne – men effekten er mindst lige så markant som i arbejdsmarkedspolitikken. De gamle sværvægttere – de store erhvervsorganisationer med Dansk Industri i spidsen – inddrages ikke på samme

tætte måde i den administrative lovforberedelse som tidligere. Og de har ikke samme indflydelse som tidligere. Men heller ikke her tager andre organisationer over, selv om en bredere aktørkreds inddrages på forskellig måde. I vid udstrækning er det fortsat de kendte organisationer, der er mest aktive. Men de er blevet relativt svækket i forhold til ministerierne.

Udviklingen på miljøområdet er i nogle henseender i modfase til de to andre områder. For det første er udviklingen over tid karakteriseret ved en institutionalisering af organisationernes inddragelse i lovforberedelsen. Forklaringen er, at den første miljøbeskyttelseslov bliver til i et „formativt moment“ (jf. Rothstein, 1992a), hvor der ikke er etableret normer for, hvordan de organiserede interesser skal håndteres. Det er der til gengæld kommet siden. Og ikke blot i forhold til lovforberedelsen. Organisationerne er også blevet stærkt integrerede parter, når ministeren skal udmønte lovgivningens mange bemyndigelsesbestemmelser. Den traditionelle korporatisme er svækket på de to andre områder, men korporatismen er styrket i miljøpolitikken. Samtidig er kredsen af parter, der har indflydelse på formuleringen af miljøpolitikken, blevet udvidet. 1970'ernes skæve balance til fordel for kommuner og erhverv er blevet mindre skæv med de grønne organisationers integration i og stigende indflydelse på den administrative lovforberedelse, selv om man ikke kan tale om den samme balance som i arbejdsmarkedspolitikken.

Udviklingen over tid kan ikke forklares med, at 1970'er- og 1990'er-casene udspilles under socialdemokratiske regeringer, mens 1980'er-casene forløber under borgerlige regeringer. I arbejdsmarkedspolitikken ligner forløbene i 1980'erne og 1990'erne – under forskellige regeringer – hinanden mere end 1970'er-casen under en socialdemokratisk regering. I erhvervspolitikken er det 1970'er-casen og 1980'er-casen – under forskellige regeringer – der ligner hinanden, mens 1990'er-casen forløber under en socialdemokratisk ledet regering. Endelig ligner alle de tre miljøpolitiske cases hinanden i den forstand, at der i alle tre tilfælde sker en tæt og forpligtende inddragelse af privilegerede organisationer.

DEN INDFLYDELSERIGE ORGANISATION

Vi har gennem de ni casestudier undersøgt et større antal interesseorganisationer. Nogle af dem har succes med at få indflydelse på forberedelsen af lovgivningen, nogle af dem er meget lidt succesrige. Interesseorganisationer er langt fra selv herre over muligheden for succes. De kan som udgangs-

punkt have en dårlig sag, fordi de politiske vinde blæser en anden vej, end de ønsker. Embedslægeforeningen kæmper en håbløs kamp i forbindelse med den første miljøbeskyttelseslov. Organisationen vil være taber, uanset hvad den foretager sig. Men i mange tilfælde er en organisation selv med til at bestemme, hvilken succes den får i en konkret sag.

Det kan lyde banalt, men en første forudsætning for effektiv indflydelse er evnen til at udvise *rettidig omhu*. Man må være der, når muligheden byder sig. Det synes de fleste organisationer da også at være; men vi er i et par tilfælde stødt på organisationer, der reagerer alt for sent – og som oven i købet bliver småfornærmede, når det viser sig, at man altså ikke kommer med toget, når det er kørt. Materialet tillader ikke at tale om systematik, men det er organisationer tilknyttet fagbevægelsen, som er for sent ude – dog ikke på deres traditionelle kerneområde, arbejdsmarkedspolitikken.

Tidlig indflydelse kan det tilsvarende synes næsten banalt at tilføje som en betingelse for succes. Jo tidligere en organisation er inde i beslutningsprocessen, desto flere præmisser kan den påvirke. Skal man være tidligt ude, kan det til gengæld ofte betale sig at have en *lang tidshorisont*. Det gælder især, hvis man har tænkt sig at have en vedblivende rolle på et område.

Tidlig indflydelse er ofte tæt forbundet med at have eller få en *privilegeret* position, dvs. at organisationen i kraft af medlemskab af et lovforberedende udvalg, møder med embedsværket og ministeren eller på andre måder har en fordel i forhold til andre organisationer. En organisation bestemmer ikke selv, om den i en given sag får en privilegeret position. Den er snarere et afkast af, at organisationen gennem en længere periode har vist sig som en effektiv og troværdig samarbejdspartner for ministeriet. Har man en privilegeret position, er der også en tendens til, at man bevarer den. Det gælder eksempelvis arbejdsmarkedets hovedorganisationer i arbejdsmarkedspolitikken og Industrirådet/Dansk Industri på miljøområdet. Men ændres de politiske prioriteter, kan organisationen miste sin privilegerede position, som det sker for Dansk Industri ved ændringerne af VækstFonden.

Evnen til at *læse den politiske situation* og tage bestik deraf er en ofte afgørende forudsætning for at få indflydelse på forberedelsen af lovgivningen. Industrirådet/Dansk Industri har en betydelig indflydelse på de tre love på miljøområdet. Organisationen er dygtig til at handle i forhold til den politiske udvikling. I forbindelse med den første miljøbeskyttelseslov erkender Industrirådet således hurtigt, at det vil være forgæves at kæmpe imod loven – selv om den vil koste medlemmerne penge. Med den erkendelse får Industrirådet til gengæld betydelig indflydelse på miljøbeskyttelsesloven.

LO viser sig i forbindelse med arbejdsmarkedsreformens tredje fase korrekt at læse, at en afkorting af dagpengeperioden har en betydelig politisk dækning. Selv om spørgsmålet er kontroversielt i forhold til forbundene, går LO ind på et forlig, der indebærer en sådan afkorting. Til gengæld viser LO sig som en væsentlig og troværdig partner – også når der skal træffes kontroversielle beslutninger. Naturfredningsforeningen – og med den Det grønne Kontaktudvalg – viser sig derimod udygtig i forbindelse med revisionen af miljøbeskyttelsesloven. Måske beruset af egen succes i forbindelse med den første vandmiljøplan tror organisationen, at den kan gå imod det politiske krav om en revision. At det oven i købet sker på et tidspunkt, hvor alle andre aktører er indstillet på reform, gør blot organisationens strategi desto mindre heldig.

Man skal have *noget at bytte med*. Det er sjældent gratis at have indflydelse. Det koster ikke bare ressourcer i form af tid og mandskab. Man må ofte også være villig til at bytte med minister og ministerium. Det indebærer, at den succesrige organisation for det første må kalkulere, på hvilke måder den kan bidrage til at realisere ministeriets policyønsker. Disse kan imidlertid være i modstrid med organisationens ønsker, hvorfor den kan havne i et svært håndterbart dilemma. For det andet må den succesrige organisation overveje, om og hvordan den kan bidrage til ministerens parlamentariske succes, dvs. bidrage til at få lovgivningen igennem i Folketinget. Også dette kan bringe organisationen i et dilemma, eksempelvis fordi organisationen derved kan skabe problemer i forhold til oppositionspartier, som den traditionelt har et tæt forhold til, og som i den pågældende sag ikke vil støtte regeringen. Evnen til at finde de *rette samarbejdspartnere på det rette tidspunkt* spiller en stor rolle for succes. Når LO og DA så ofte har succes med hensyn til at bevare fælles institutionelle privilegier og holde andre ude, skyldes det en evig årvågenhed i forhold til de områder, hvor de to organisationer har fælles interesser. Hvor dette samarbejde er strategisk og langsigtet, er den fælles henvendelse fra Industrirådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO i april 1990 bestemt af øjeblikkets situation. En fælles henvendelse fra de forenede kræfter for kapital og lønmodtagere er svær at sidde overhørig.

En gang imellem lykkes det slet ikke for selv de stærke organisationer. De må trække i nødbremsen. Har man evnen til at *inddrage tredjepart* i en sag, kan man reducere et ellers forestående tab. Det kan ske ganske stille, som det er tilfældet i sagen om skibsfinansieringen, hvor organisationerne for værfter og rederier i august 1985 henvender sig til statsministeren,

fordi de ikke mener, at Erhvervsministeriet er dem tilstrækkeligt venligt sindet. Henvendelsen har da også effekt set med organisationernes øjne. Noget mere larmer det, da regeringen i 1985 vil gennemføre ændringer i dagpengereglerne – uden at inddrage arbejdsmarkedets parter. Det stiller LO helt frit, og med nogen succes får Landsorganisationen mobiliseret til modstand mod forliget, herunder blandt dele af det radikale bagland, hvilket gør den radikale folketingsgruppe – der er forligspartner med den borgerlige regering – svag i koderne. Det lykkes faktisk at få gjort forliget lidt mindre uspiseligt for LO. I de nævnte tilfælde har organisationerne held til at udvide eller ændre rammerne for deres politiske aktivitet.

En organisation, der vil have indflydelse, må udvise rettidig omhu, være tidligt ude, tænke langsigtet, kunne læse, forstå og udnytte de politiske signaler, have noget at bytte med, kunne indgå koalitioner på det rette tidspunkt og kunne inddrage tredjepart, når det er nødvendigt. Ét er således at have en privilegeret position i lovgivningsprocessen, noget andet er at udnytte denne position maksimalt og sikre den i fremtiden. Begge dele kræver effektive organisationer.

MINISTRES OG MINISTERIERS AUTONOMI I FORHOLD TIL ORGANISATIONERNE

Det, der er godt for en interesseorganisation, er ikke nødvendigvis godt for samfundet. Arbejdsmarkedspolitikken kan vise sig ineffektiv, hvis den kun indeholder, hvad LO og DA kan blive enige om. Miljøpolitikken kan vise sig for slap, hvis Dansk Industri skal kunne acceptere den i alle henseender. Erhvervspolitikken kan blive for dyr for skatteydere og forbrugere, hvis organisationerne altid skal være med.

Ministre og embedsmænd står derfor ofte i et dilemma: På den ene side er organisationerne i de fleste tilfælde nødvendige samarbejdspartnere, hvis man skal lave lovgivning, som kan medvirke til at løse politisk definerede problemer. Interesseorganisationerne kan bidrage til at øge effektiviteten af offentlig politik. På den anden side kan organisationerne også stille sig hindrende i vejen for en effektiv lovgivning. De har egne interesser at varetage, som ikke nødvendigvis falder sammen med de politiske ønsker. I praksis er spørgsmålet sjældent, om organisationerne skal være med eller ej. Det er snarere, på hvilke måder og på hvilke præmisser de skal være med, således at ministeriet kan sikre sig en vis handlefrihed i forberedelsen af lovgivningen og dens senere implementering.

Den udvikling fra 1970'erne til 1990'erne, som vore cases illustrerer, kan tolkes som ministeriernes forsøg på at sikre sig en større autonomi i forhold til organisationerne i lovforberedelsen, i hvert fald på de to gamle områder. Arbejdsmarkedspolitikken har i 1980'erne og 1990'erne skullet fungere på andre vilkår end i 1970'erne. 1980'ernes stramme udgiftspolitik og 1990'ernes aktive arbejdsmarkedspolitik har krævet markante ændringer i arbejdsmarkedspolitikken, som det ville være vanskeligt at gennemføre med organisationerne så tæt inde i lovgivningsprocessen som i 1970'erne. 1990'ernes erhvervs politik har markeret et brud med tidligere traditioner, som ikke har behaget Dansk Industri. Det har krævet en vis handlefrihed at formulere og realisere en sådan ny erhvervs politik.

Ministre og embedsmænd inddrager organisationerne, hvis de bidrager til at forbedre et lovforslags parlamentariske muligheder, og/eller hvis organisationerne bidrager til realiseringen af ministeriets ønsker til politikens indhold. Det er imidlertid ikke nok at overveje, om organisationerne skal inddrages. Det skal også overvejes, hvordan det skal ske. Ministeriet har altid valgmuligheder: Minister og embedsmænd kan overveje, hvornår de vil inddrage organisationerne, hvem de vil inddrage, på hvilken måde, og i hvilke spørgsmål de vil gøre det. Minister og embedsværk kan altså tilrettelægge inddragelsen af organiserede interesser meget bevidst. Det indebærer, at ministeriet fra starten må gøre sig klart, hvad det vil. Der synes over tid at være en større villighed til at udvide og udnytte de frihedsgrader, der findes, måske fordi den politiske dagsorden har ændret sig – og krævet det.

Videre er det væsentligt, at ministeriet sikrer sig en balance mellem de interesser, der inddrages tæt i lovforberedelsen. Det giver mulighed for at afbalancere interesserne i forhold til lovgivningens indhold, og især kan det give større bevægelsesfrihed at spille sammen med flere interesser for om nødvendigt at „plukke“ støtte fra forskellige organisationer. Det kan styrke ministeriets mulighed for at tilgodese ministerens og ministeriets interesser. I flere tilfælde har vi set, at det giver minister og ministerium et godt udgangspunkt at inddrage organisationerne på baggrund af et ministerielt udspil, frem for at lade organisationerne sidde direkte med ved den tidlige udformning af et lovforslag. Det er tilfældet i forbindelse med den første miljøbeskyttelseslov, VækstFonden og arbejdsmarkedsreformens tredje fase. I alle tilfælde lykkes det at gennemføre reformer, der tilfredsstiller politikernes – i nogle tilfælde også embedsmændenes – krav til lovgivningen, men som ikke var ønsket af nogle af de væsentlige interesseorganisationer

på området. Under mindretalsregeringer, som vi har i alle denne bogs cases, er det ikke kun regeringens og embedsmændenes krav, der er afgørende. Det er mindst lige så vigtigt for ministerierne at foruddiskontere og medtænke, hvilken støtte et påtænkt forslag kan mønstre i Folketinget. Selv når forligspartier ikke inddrages tidligt i lovforberedelsen, har ministre og embedsmænd stor opmærksomhed rettet mod de krav, som partier, der vil kunne bære et lovforslag igennem, stiller. Nogle gange – men langt fra altid – kan partiernes støtte købes, hvis vægtige organisationers ønsker tilgodeses af ministeriet. Men de politiske partier stiller også selv krav. Signaleres de politiske krav tidligt og tydeligt, kan Folketingets skygger være lange. Og ud fra en demokratisk betragtning er de politiske krav vigtigere end organisationernes.

DATAMATERIALET

Datamaterialet til bogens ni casestudier er indsamlet via arkivstudier i Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Miljøministeriet. De tre ministerier blev anmodet om uhindret adgang til gennemgang og kopiering af sagerne vedrørende de ni love, og det blev bevilget i alle tilfælde. Ministerierne hjalp med at identificere sagsnumre, aktoversigter mv. Sagsakterne blev udvalgt i samarbejde med en studentermedhjælp/forskningsassistent. Bogens forfattere deltog i den indledende undersøgelse af sagerne for at sikre, at undersøgelsen foregik på det samme grundlag. Herefter overtog de pågældende studentermedhjælpere/forskningsassistenter arbejdet med arkivgennemgang og kopiering af materiale.

Der var til arkivgennemgangen udarbejdet en liste over relevante spørgsmål, som kunne fungere som vejledning i forbindelse med sagsgennemgangene. Som udgangspunkt skulle alt materiale, der direkte eller indirekte berørte organisationernes rolle i lovforberedelsen, kopieres, også når der var tvivl om materialets betydning. I et par tilfælde har vi efterfølgende rettet henvendelse til ministerier med henblik på en fornyet gennemgang af udvalgte sager. Vi har alt i alt fået et righoldigt materiale, som belyser organisationernes rolle i forbindelse med lovforberedelsen. Da nogle af sagerne er særdeles omfangsrige, kan vi ikke udelukke, at der findes relevant materiale, som ikke er blevet fundet. Der kan også være dele af den meget tidlige lovforberedelse, som ikke er dækket systematisk af arkivstudierne. Undersøgelserne starter på det tidspunkt, hvor der foreligger en sag. Der kan på andre sager være materiale, der belyser den del af lovforberedelsen, der har fundet sted, før der oprettes en sag.

Det blev aftalt med de tre ministerier, at kopiering af særligt følsomt materiale skulle godkendes af de tre ministerier. I intet tilfælde har ministerierne hindret os i at kopiere materiale. To ministerier har ønsket at få kapitlerne til gennemsyn, men deres kommentarer har på intet tidspunkt givet anledning til ændringer i analyser og konklusion, bortset fra påpejningen af enkelte faktuelle fejl.

Arkivmaterialet er i forskelligt omfang suppleret med officielt tilgængeligt materiale og sekundære kilder, som har beskæftiget sig med de pågældende love. I et enkelt tilfælde er der inddraget materiale fra en organisation, men det er altså ikke sket systematisk. Ved at inddrage organisationsmateriale (og partimateriale) kunne nogle af bogens problemstillinger have været belyst mere fyldigt og detaljeret, men det ville næppe have røkket ved de væsentlige træk i de fremlagte analyser. Interviews har ikke været gennemført, hvilket kunne have været relevant i forbindelse med de nyeste cases. Analysen i kapitel 8 er dog præget af interviews med centralt placerede personer i Erhvervsministeriet og i en erhvervsorganisation.

Arkivmaterialet kan i nogle tilfælde fremtræde uorganiseret, og som antydet har den enkelte sag ofte udgreninger til beslægtede sager og emner. Materialet kan ikke forventes at indeholde optegnelser over alle telefonsamtaler, der har fundet sted uformelt eller i grænselandet mellem det formelle og det uformelle – i nyere tid måske snarere i form af udveksling af e-mails. Men med det forbehold er der ikke tvivl om materialets „bonitet“, når det gælder dets status som et relevant grundlag for analysen af politiske beslutninger.

LITTERATUR

- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen & Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke – en analyse af folketingsvalget 1998*. Århus: Systime.
- Andersen, Mikael Skou & Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*. Harlev: Niche.
- Arbejdsministeriet (1998a). *Status over arbejdsmarkedsreformerne*. 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne.
- Arbejdsministeriet (1998b). *Videreførelse af den aktive arbejdsmarkedspolitik*. 2005-udvalget om videreførelse af arbejdsmarkedsreformerne.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Co-operation*. London: Penguin Books.
- Basse, Ellen Margrethe (1988). *Miljøankenævnet*. København: GEC Gad.
- Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Betænkning om jordforening* (1996). Betænkning fra Miljøstyrelsen nr. 2, 1996. København.
- Betænkning vedrørende anerkendelse af arbejdsløsheds-kasser på funktionærområdet* (1961). Betænkning nr. 279 fra Socialministeriet. København.
- Binderkrantz, Anne (2003a). *Organisationerne og indflydelsen: Hvordan interesseorganisationer søger indflydelse på offentlig politik*. Århus: Institut for Statskundskab (upubl.).
- Binderkrantz, Anne (2003b). „Strategies of Influence: How Interest Organizations React to Changes in Parliamentary Influence and Activity“. *Scandinavian Political Studies*, 26: 287-306.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Blom-Hansen, Jens & Søren Laursen (1999). „Økonomisk politik: Interesseorganisationerne sat uden for døren?“, pp. 180-204 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Buksti, Jakob & Lars Nørby Johansen (1979). „Organisationssystemet i Danmark“, pp. 223-262 i Mogens N. Pedersen (red.). *Dansk politik i 1970'erne*. København: Samfundsvideenskabeligt forlag.
- Christensen, Jens Peter (1997). *Ministeransvar*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1983). „Mandariner og ministre“. *Politica*, 15, 3: 284-304.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.

- Christensen, Jørgen Grønnegård (1993). „Corporatism, Administrative Regimes and the Mismanagement of Public Funds“. *Scandinavian Political Studies*, 16, 3: 201-225.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999). „Det tidløse ministerstyre“, pp. 185-205 i Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Reitzels Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård, Peter Munk Christiansen & Marius Ibsen (1999). *Politik og forvaltning*. Århus: Systime.
- Christiansen, Flemming (2003). „Loosened Ties? Changing Relations between Political Parties and Interest Organizations in Denmark 1923-2000“. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (upubl.).
- Christiansen, Peter Munk (1988). *Teknologi mellem stat og marked. Dansk teknologipolitik 1970-1987*. Århus: Forlaget Politica.
- Christiansen, Peter Munk (1996). „Denmark“, pp. 29-102 i Peter Munk Christiansen (red.). *Governing the Environment. Policy, Politics, and Organization in the Nordic Countries*. København: Nordic Council of Ministers, Nord 1996: 5.
- Christiansen, Peter Munk (1997). „Stat og interesseorganisationer – nogle teoretiske betragtninger“. *Politica*, 29, 4: 349-369.
- Christiansen, Peter Munk (1999). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration“, pp. 146-162 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003b). „Positionel magt – om at slutte fra at være (til stede) til at have og til at gøre“, pp. 177-189 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003c). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2004a). „Velfærdsstaten i forhandlingsdemokratiets skygge“, pp. 103-116 i Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen (red.). *13 udfordringer til den danske velfærdsstat*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2004b). *Whose Agents? Non-Governmental Organizations in Policy-Proposing Commissions: Agents of Government or Opposition Parties?* (Under udgivelse).
- Christiansen, Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interest in Denmark and Norway“. *Scandinavian Political Studies*, 22, 3: 195-220.
- Christiansen, Peter Munk & Lise Togeby (2003). „Institutionel magt“, pp. 204-214 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Coopers & Lybrand (1996). *Revisionsundersøgelse af skibsfinansieringsområdet 1986-1995 iværksat af Erhvervsministeriet*. Erhvervsministeriet.
- Damgaard, Erik (1981). „Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?“. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 62, 4: 396-411.

- Damgaard, Erik (2003). *Folkets veje. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik & Kjell Eliassen (1978). „Corporate Pluralism in Danish Law-Making“. *Scandinavian Political Studies*, 1, 4: 285-313.
- Due, Jesper, Jørgen Steen Madsen & Carsten Strøby Jensen (1993). *Den danske model. En historisk sociologisk analyse af det kollektive aftalesystem*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Elklit, Jørgen & Mogens N. Pedersen (2003). „Decembervalget 1973: 30 år efter“. *Politica*, 35, 4: 365-376.
- Engberg, Jens (1999). *Det heles vel. Forureningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter i 1850'erne til miljøloven 1974*. København: Københavns Kommune.
- Erhvervsministeriet (1996a). *Skibsfinansiering i perioden 1986-1995*.
- Erhvervsministeriet (1996b). *Forvaltningen af skibsfinansieringen 1986-1995*. Notat til Folketingets Erhvervsudvalg, 3. september, bilagt protokol fra tre møder i Kontaktudvalget august 1986 og februar 1987.
- Erhvervsministeriet (1996c). *Opfølgning på revisionsundersøgelsen af skibsfinansieringsområdet 1986-1995*. Notat til Folketingets Erhvervsudvalg, 3. september.
- Erhvervsministeriet (2000). *dk21. En ny strategi for Danmarks erhvervs politik*. København: Erhvervsministeriet.
- Folketingets forhandlinger.*
- Folketingstidende.*
- Folketingsårbog.*
- Forurenet jord og uorganiske restprodukter (1996)*. Betænkning fra Miljøstyrelsen, nr. 1, 1996. København: Miljøstyrelsen.
- Geckler, Rolf & Jørgen Flindt Pedersen (1987). „Græsrodder og embedsmænd“, pp. 103-134 i Jørgen Grønnegård Christensen & Rolf Geckler (red.). *På ministerens vegne*. København: Gyldendal.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). „Vælgernes nye politiske dagsorden“, pp. 135-150 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre (red.). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Århus: Systime.
- Gundelach, Peter (1988). *Sociale bevægelser og samfundsændringer*. Århus: Forlaget Politica.
- Handelsministeriet (1972). *Teknologisk service + bilag*. Handelsministeriets udvalg vedrørende teknologisk servicevirksomhed.
- Handelsministeriets Kontaktudvalg vedrørende Skibsværftsindustrien (1967). *På ret køl. Samvirke om dansk Skibsbygning (IKS)*.
- Hague, Rod & Martin Harrop (2001). *Comparative Government & Politics*. London etc.: Palgrave MacMillan.
- Horn, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Hula, Kevin (1999). *Lobbying Together. Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ikle, Fred C. (1973). „Bar and Communication“, pp. 836-843 i Wilbur Schramm m.fl. (eds.). *Handbook of Communication*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Jensen, Svend Th. (1973). *Miljøbeskyttelsen og erhvervslivets indflydelse*. Århus: Institut for Statskundskab (upubl. speciale).

- Kallestrup, Morten (2004). *Europæisering af national politik. EU's indvirkning på politik og markedsregulering i Danmark*. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg Universitet.
- Kampmann, Jens (1996). „Den politiske baggrund“, pp. 15–22 i David Rehling (red.). *Miljø- og Energiministeriet 1971-96: Undfangelse, udvikling og udblik*. København: Miljø- og Energiministeriet.
- Keman, Hans (1996). „Konkordanzdemokratie und Korporatismus aus der Perspektive eines rationalen Institutionalismus“. *Politische Vierteljahresschrift*, 37, 3, September: 494–516.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown & Co.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lasswell, Harold D. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Laursen, Søren (2001). *Vold på dagsordenen. Medieme og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). „Concertation and the Structure of Corporatist Networks“, pp. 60–80 i John H. Goldthorpe (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- LO-link.
- Lovgivning og praksis – forurenede jord (1995). Betænkning fra Miljøstyrelsen, nr. 1, 1995. København: Miljøstyrelsen.
- Lovovervågning: Redegørelse om forurenede jord (2003). København: Miljøministeriet.
- Lundqvist, Lennart J. (1996). „Sweden“, pp. 259–338 i Peter Munk Christiansen (ed.). *Governing the Environment. Policy, Politics, and Organization in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, Nord 1996: 5.
- Madsen, Jacob Gaarde (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Mansbridge, Jane (1992). „A Deliberative Theory of Interest Representation“, pp. 32–57 i Mark P. Petracca (ed.). *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press.
- Marcussen, Martin (2003). „Idéer og magt“, pp. 46–60 i Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll & Barry R. Weingast (1989). „Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“. *Virginia Law Review*, 75: 431–482.
- McFarland, Andrew S. (1987). „Interest Groups and Theories of Power in America“. *British Journal of Political Science*, 17: 129–147.
- Miljøstyrelsen (1988). *Miljøtilsyn 1987*. København: Miljøstyrelsen.
- Ministeraltidende.
- Moe, Terry (1989). „The Politics of Bureaucratic Change“, pp. 267–329 in John E. Chubb & Paul E. Peterson (eds.). *Can the Government Govern?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupation Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider“, pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Olsen, Erling (1994). „Politikere skal da ikke lovgive“. *Administrativ Debat*, 4: 1-4.
- Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge & London: Harvard University Press.
- Pedersen, Jesper Hartvig & Niels Henrik Holmqvist-Larsen (1994). *Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organisation*. København: Arbejdsministeriet.
- Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“. *American Political Science Review*, 94, 2: 251-267.
- Pilegaard Jensen, Torben, Søren Winter, Jesper Manniche & Peter D. Ørberg (1991). *Indsatsen for langtidsledige*. København: AKF Forlaget.
- Regeringen (1997). *Danmark som foregangsland: Danmark 2005*, København: Finansministeriet.
- Rigsrevisionen (1998). *Beretning til statsrevisorerne om støtte til dansk skibsfinansiering i perioden 1986-1997*. RB 1001/98.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism“, pp. 70-117 i Robert A. Dahl (red.). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rosted, Jørgen (1993). „Udredningsarbejde om arbejdsmarkedets strukturproblemer“, pp. 13-20 i Henning Jørgensen & Morten Lassen (red.). *Efter Zeuthen-rapporten*. Aalborg: CARMA.
- Rothstein, Bo (1992a). *Den korporativa staten*. Stockholm: Nordstedts.
- Rothstein, Bo (1992b). „Labor Market Institutions and Working Class Strength“, pp. 33-56 i Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Røjel, Jørgen (1990). *Fra anarki til hysteri. Dansk miljøpolitik 1960-90*. København: Samleren.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder & Oxford: Westview Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Sidenius, Niels Chr. (1982). „Danmark: Liberalistisk industripolitik – også under krisen“. *Politica*, 14, 2: 6-30.
- Sidenius, Niels Chr. (1989). *Dansk industripolitik. Nye løsninger på gamle problemer*. Århus: Hovedland.
- Sidenius, Niels Chr. (1999). „Industripolitik: 'Business as Usual'“, pp. 61-83 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Statsministeriet (1988). *Handlingsplan for afbureaukratisering*. København: Statsministeriet.

- Stigler, Georg J. (1971). „The Theory of Economic Regulation“. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (Spring): 3-21. Her pp. 209-233 i George J. Stigler (ed.) (1988). *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stubager, Rune (2003). „Ændrede skillelinier siden 1960'erne?“. *Politica*, 35, 4: 377-390.
- Svold, Claus (1989). *Danmarks Naturfredningsforening. Fra pæn forening til aggressiv miljøorganisation*. Århus: PLS-Consult.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Trier-udvalget (1976). *Redegørelse vedrørende forskellige spørgsmål inden for arbejdsløshedsforsikringen*. Afgivet af det af arbejdsministeren den 7/10 1975 nedsatte udvalg om arbejdsløshedsforsikringen, København, april 1976.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley and California: University of California Press.
- Waldahl, Ragnar (1999). „Medier, meningsdannelse og den politiske dagsorden“. *Politica*, 31, 2: 117-132.
- Wilson, James Q. (1980). „The Politics of Regulation“, pp. 357-447 i James Q. Wilson (ed.). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. (2000). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wolfsfeld, Gadi (1984). „Collective Political Action and Media Strategy: The Case of Yemit“. *Journal of Conflict Resolution*, 28, 3: 363-381.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 10. SEPTEMBER 2004

B Ø G E R

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idéspillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejringer gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Ida Elisabeth Koch, Kristine Røberg, Sten Schaumburg-Müller & Jens Vedsted-Hansen (2004). *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bo Jacobsen, Flemming Troels Jensen, Mikkel Bo Madsen, Marius Sylvestersen & Claude Vincent (2004). *Den vordende demokrat – en undersøgelse af skoleklassen som demokratisk lærested*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Louise Phillips & Kim Schrøder (2004). *Sådan taler medier og borgere om politik. En diskursanalytisk undersøgelse af politik i det medialiserede samfund*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2004). *Et ganske levende demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2004). *Man har et standpunkt ... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben K. Jensen (2004). *De folkevalgte – en analyse af folketingsmedlemmernes sociale baggrund og repræsentationsadfærd*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørn Loftager (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ulrik Kjær & Mogens N. Pedersen (2004). *De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

S K R I F T E R

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.

- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderiteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djeficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evalueret og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.
- Palle Svensson (2004). *Danskerne, magten og demokratiet*. Århus: Magtudredningen.