

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 gafflet 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 karakteristik 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)