

Michael Baggesen Klitgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard
**Afmagtens mekanismer:
Den danske fagbevægelse og arbejds-
markedspolitikken siden 1960'erne**

Fagbevægelsens systematiske tab af politiske magtressourcer og indflydelse gennem de seneste 30 år forklares typisk som et resultat af økonomisk globalisering og fremvækst af nye produktionsformer og adfærdsmønstre, medførende fragmentering af fagbevægelsens organisationer, medlemsflugt og et opgør med den klassebestemte stemmeafgivelse. Men sådanne strukturændringer determinerer ikke alene fordelingen af magt og magtressourcer på forskellige samfundsgrupper. Det gør vigtige politiske beslutninger også, og udfaldet af politiske beslutninger er betinget af beslutningsprocessens organisering. Processens organisering er såvel magtens som afmagtens politiske mekanisme. Artiklens hypotese er, at fagbevægelsens magttab, forstået som dens kollektive mobiliseringsevne og handlingskapacitet, også skyldes regeringernes systematiske eksklusion af fagbevægelsen fra forberedelse af politiske beslutninger, hvis udfald kan være til gunst eller ugunst for fagbevægelsens magtressourcer. Inklusion i den politiske beslutningsproces er afgørende for, at fagbevægelsen kan varetage sine magtpolitiske interesser. Vi undersøger hypotesen i en analyse af ti vigtige arbejdsmarkedspolitiske beslutningsprocesser i perioden mellem 1967 og 2008.

Ved kollektiv organisering og evne til at optræde som enhedsaktør over for arbejdsgiverorganisationerne og politiske myndigheder har fagbevægelsen i den vestlige verden, især i Skandinavien, sat tydelige aftryk på efterkrigstidens politik (Olson, 1982). Fagbevægelsens kollektive mobilisering medvirkede til at sikre de skandinaviske socialdemokratier en dominerende regeringsposition frem til 1970'erne (Allern et al., 2007; Christiansen og Damgaard, 2008). En stærk fagbevægelse og „venstrebenet korporatisme“ bidrog til udviklingen af fleksible vækstorienterede økonomier (Katzenstein, 1985) med høj beskæftigelse, lav lønspredning (Cameron, 1984) og stor indkomstlighed (Minnich, 2003). Endelig medvirkede fagbevægelsens organisationer til udviklingen af omfattende skattefinansierede velfærdsstater i de skandinaviske lande (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985, 1990). Fagbevægelsens magt og indflydelse frem til 1970'erne har været stor, og de politiske resultater næsten overvældende. Det er én af forskningens gennemgående konklusioner.

En anden konklusion er, at fagbevægelsens politiske magtressourcer er kraftigt reduceret i perioden efter 1970'erne. Fagbevægelsens magtressourcer er her defineret som et kollektivt handlings- og mobiliseringspotentiale, der gør det muligt at optræde som en vægtig og betydningsfuld enhedsaktør over for interessepolitiske modparter og myndighederne (jf. Korpi og Palme, 2003: 427). Men netop evnen til at organisere og mobilisere medlemmerne

er aftaget (Visser, 2006), og for Danmarks vedkommende gælder det især blandt de unge (Goul Andersen, 2004: 108-109). Generelt stemmer vælgerne i mindre grad efter klassetilhørsforhold (Nieuwbeerta og Ultee, 1999), og i Skandinavien er det især fagforeningernes medlemmer, der ikke længere per automatik stemmer på arbejderpartier (Allern et al., 2007). Fagbevægelsens traditionelle allierede på den parlamentariske arena orienterer sig derfor efter andre pejlemærker end fagbevægelsens interesser.

Litteraturen peger ofte på forandrede strukturelle forhold som hovedforklaring på svækkelsen af fagbevægelsens politiske ressourcer. Deregulering af internationale kapitalbevægelser og øget global konkurrence (Quinn, 1997) øger arbejdsgiversidens magtressourcer over for arbejdstagerne (Regini, 2000). Individualisering af politiske værdier (jf. Inglehart, 1990) ledsages af vigende vilje til opslutning bag fagbevægelsens organisationer og svækker fagbevægelsens mobiliseringskraft. Postindustrialisering, nye produktionsformer og nye mellemlag udfordrer desuden fagbevægelsens evne til at skabe og beskytte den hierarkiske enhedsorganisering, der giver vægt og pondus over for politiske modstandere og er en forudsætning for koordination og brede politiske kompromisser (Pierson, 2001; Swank, 2001; jf. Wallerstein et al., 1997).

Denne artikel tager netop udgangspunkt i, at fagbevægelsens magtressourcer er svækket betydeligt i løbet af de seneste ca. 30 år. Henvisningerne til ændrede strukturelle betingelser giver dog, hævder vi, ikke nogen fyldestgørende forklaring herpå, fordi de ikke afdækker magttabets kausale mekanisme. Økonomiske og samfundsmæssige strukturer afgør ikke alene fagbevægelsens beholdning af magtressourcer, sådan som disse er defineret her. Beslutninger vedrørende indretningen af de politiske institutioner er måske endnu mere afgørende for fagbevægelsens evne til at løse kollektive handlingsproblemer (jf. Ostrom, 1990; Rothstein, 1992). I hvert fald kan politiske beslutninger forstærke eller svække det pres, strukturændringer giver anledning til (Swank, 2001). Desuden determinerer hverken strukturer eller bestemte samfundsaktørers ressourcer politikernes præferencer og beslutninger. Præferencer kan hverken tages for givet eller udledes entydigt fra konteksten (Nørgaard, 1996).

I forlængelse heraf er artiklens tese, at politiske beslutninger har bidraget til fagbevægelsens tab af magtressourcer. Med særligt fokus på Danmark er påstanden, at vigtige arbejdsmarkedspolitiske beslutninger har medvirket til at svække fagbevægelsen siden 1970'erne. Vi argumenterer for, at når skiftende regeringer har ekskluderet fagbevægelsen fra forberedelsen af disse beslutninger, så har fagbevægelsen svært ved at varetage sine magtpolitiske interesser, dvs. beskytte de institutioner og goder, som er afgørende for fagbevægelsens kollektive mobiliseringsevne. Argumentet udfoldes i artiklens føl-

gende afsnit, hvorpå vi præsenterer den metodiske strategi for dets empiriske afprøvning. Kort fortalt består strategien i en analyse af ti arbejdsmarkeds-politiske beslutningsprocesser, som alle har været væsentlige for fagbevægelses kollektive handlingsressourcer. Med baggrund i tidligere forskning har vi udvalgt de beslutninger, der fremtræder som de mest centrale fra hvert årti i perioden 1960-2009. Dermed afdækker vi perioden, hvor fagbevægelses politiske magt bevæger sig fra et toppunkt til et foreløbigt lavpunkt.

Magt – strukturer og ressourcer, processer og beslutninger

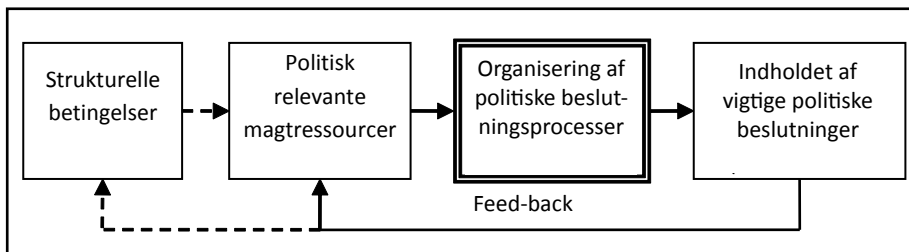
Strukturelle betingelser medvirker til at definere politiske aktørers muligheder og begrænsninger (Lukes, 1974; Thomsen, 2009: 884), men determinerer hverken organiseringen af politiske beslutningsprocesser eller indholdet og resultatet af disse (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Strukturelt svage aktører kan til tider opnå betydelig indflydelse i konkrete beslutningssituationer (jf. Albæk, 1993). Traditionelt bygger strukturelle magtanalyser dels på korrelationsbeviser, dels på teoretiske forestillinger om, hvordan strukturelle ændringer *ceteris paribus* svækker eller styrker bestemte aktørers ressourcer, og at ressourcerne *ceteris paribus* er afgørende for konkrete beslutninger (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Argumentet er probabilistisk og går på, at sandsynligheden for indflydelse på politiske beslutninger mindskes, når strukturelt betingede magtressourcer reduceres. Udgangspunktet i denne artikel er heroverfor, at beslutningsprocessen er en kausal mekanisme eller mellemkommende variabel mellem aktørernes ressourcer og præferencer på den ene side og beslutningen på den anden. Tesen er, at aktørens interesser bedst tilgodeses, når aktøren selv varetager sine interesser i processen.

Ikke alle beslutninger har konsekvenser for en politisk aktørs fremtidige magtressourcer, men de vigtigste har. Det drejer sig om beslutninger vedrørende organiseringen af autoritet og kompetence på et politikområde samt politikens indhold, som påvirker den relative magtbalance mellem politiske aktører i fremtiden (Knight, 1992). Eksempelvis har fagforeningernes monopol på at organisere arbejdsløshedsforsikringen, den såkaldte Ghent-model, været anset for en værdifuld magtressource for fagbevægelsen, fordi den har stimuleret organiseringsgraden blandt lønmodtagerne og reduceret et kollektivt handlingsproblem (Rothstein, 1992). Beslutningen om at indrette en central arbejdsmarkedspolitisk institution på denne måde har vist sig at have langsigtede konsekvenser og stærke feedbackeffekter (Nørgaard, 1996, 1997) og har påvirket den relative magtfordeling mellem fagbevægelsen og arbejdsgiverne. Det samme gælder beslutninger, der vedrører de økonomiske fordele og byrder ved at være organiseret. Hvis de selektive incitamenter, såkaldte klubgoder, som er knyttet til medlemskab af en forening eller organisation, reduceres, svækkes organisationens mulighed for at mobilisere medlemmer,

og netop medlemsmobilisering er traditionelt fagbevægelsens væsentligste magtressource. Beslutninger vedrørende de arbejdsmarkedspolitiske institutioners organisering og indhold kan således øge eller mindske fagbevægelsens kollektive mobiliseringsevne og handlingskapacitet, dvs. ressourcer som er afgørende for fagbevægelsens mulighed for at opnå indflydelse i fremtiden. I litteraturen benævnes sådanne beslutninger „formative valg“ (Rothstein, 1992a) eller „strukturelle valg“ (Moe, 1989), og det er sådanne, vi fokuserer på.

Politiske aktører er som regel bevidste om netop disse beslutningers vidtrækkende konsekvenser og magtpolitiske betydning. Når de derfor engagerer sig i politiske beslutningsprocesser, er formålet ofte at „få pakket kortene“ sådan, at de også i fremtiden kan optræde med pondus i det politiske spil (McCubbins et al., 1989). Figur 1 illustrerer kausalkæden mellem strukturelle betingelser, magtressourcer, beslutningsprocessens organisering og karakter og politiske beslutninger. De optrukne pile angiver de kausalrelationer, som er i fokus i denne artikel.

Figur 1. Strukturer, ressourcer, beslutningsproces og beslutninger



Organiseringen af den politiske beslutningsproces: den kausale mekanisme

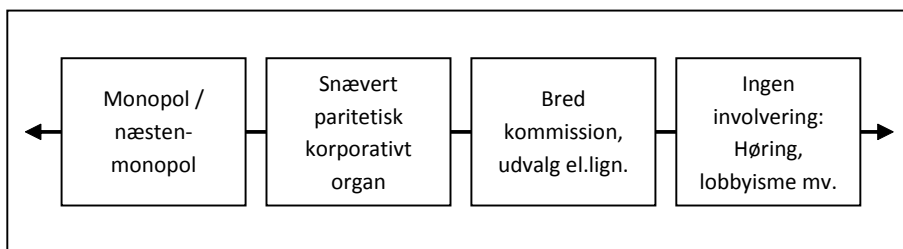
Variation i fagbevægelsens politiske magtressourcer er altså delvist et resultat af politiske beslutninger. Om disse svækker eller styrker fagbevægelsen, kommer an på omfanget af fagbevægelsens inddragelse i beslutningsforberedelsen. Vi forventer med andre ord, at privilegeret tilstedeværelse i beslutningsprocessens indledende faser ledsages af gode muligheder for at varetage magtpolitiske interesser. Heraf følger en samtidig forventning om, at fagbevægelsens svækkelse er et resultat af svagere inklusion i forberedelsen af politiske beslutninger, som har langsigtede konsekvenser for fagbevægelsens kollektive mobiliseringspotentiale.

I et repræsentativt demokrati er det formelt set regeringen, der forbereder politiske beslutninger, men i virkelighedens verden består mange aktører ofte regeringen under denne proces, og ikke mindst i Skandinavien har fagbevægelsen ofte været inddraget gennem korporative arrangementer (Lijphart

and Crepez, 1991; Armingeon, 2002). I den skandinaviske variant af korporatismen har fagbevægelsen endog været mere dominerende end i andre lande med korporative træk (Katzenstein, 1985), men fagbevægelsen inddrages ikke nær så tæt og hyppigt i beslutningsforberedelsen i dag som for 25-30 år siden (Klitgaard og Nørgaard, 2009a; Christiansen et al., 2009; Öberg et al., 2009). På aggregeret plan er det altså ikke svært at se en sammenhæng mellem korporativ politikforberedelse og reduktion af fagforeningernes magtressourcer (Öberg et al., 2009). Men aggregerede sammenhænge viser som bekendt ikke kausalitetens retning, og heller ikke om der er sammenhæng mellem de politiske beslutningers *indhold* og organiseringen af politikforberedelsen.

Beslutningsprocesser kan organiseres på mange måder. Med fokus på graden af inklusion og privilegering af fagbevægelsen under politikforberedelsen kan variationsmuligheden illustreres som i figur 2. Aksens venstre pol betegner en situation, hvor fagbevægelsen besidder et monopol eller næsten-monopol i beslutningsforberedelsen, mens aksens højre pol betegner en situation, hvor fagbevægelsen er ekskluderet fra direkte deltagelse i forberedelsen og overladt til at søge indflydelse gennem fx lobbyvirksomhed.

Figur 2. Variation i fagbevægelsens involvering i beslutningsforberedelsen: grad af privilegeret inklusion



Mens et fagforeningsmonopol under beslutningsforberedelsen med god grund kun forekommer sjældent i demokratiske systemer, er paritetisk sammensatte og snævre korporative arrangementer, til tider med fagbevægelsen i en dominerende rolle, mere hyppige fænomener (jf. Rothstein, 1992; Hermansson, 1993; Nørgaard, 1997). Snævre korporative udvalg giver fagbevægelsen en stærk indflydelsesposition. Selvom hverken den ene eller anden part principielt privilegeres ved paritetisk sammensætning, er det generelt fagbevægelsen, som begunstiges ved beslutningsarrangementer, hvor repræsentation og mobiliseringsmagt er afgørende ressourcer. Det er sådanne ressourcer, fagbevægelsen kontrollerer over for erhvervslivets kapitalmagt (Przeworski, 1985). Arbejdsgiverne har som udgangspunkt en strukturel, økonomisk magt, som ikke matches af fagforeningssiden medmindre den er

i stand til at mobilisere og agere som enhedsaktør (Lindblom, 1977; jf. Korpi og Palme, 2003).

Efterhånden som vi bevæger os mod højre på akse i figur 2, åbnes der for andre aktører og bredere sammensatte fora samt mere pluralistiske politiske processer. Jo flere andre aktører fagbevægelsen skal dele sin indflydelse med, og jo senere fagbevægelsen inddrages, jo mindre privilegeret er fagbevægelsen, og jo dårligere mulighed har den for at varetage sine magtpolitiske interesser (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Hvis politiske beslutninger forberedes i regi af det politiske hierarki, eller udvalg hvor fagbevægelsen ikke er med, må fagbevægelsen forsøge at varetage sine magtpolitiske interesser gennem lobbyvirksomhed over for regeringen og de politiske partier (jf. Hermansson et al., 1999). Alt i alt forventer vi, at jo tættere fagbevægelsen er på et monopol, desto bedre er mulighederne for at opnå udfald af beslutningsprocessen, som er til fordel for fagbevægelsens magtressourcer. Omvendt øges sandsynligheden for beslutningsmæssige udfald, der presser fagbevægelsens magtressourcer, i takt med at fagbevægelsen ekskluderes fra beslutningsforberedelsen.

Regeringens farve, beslutningsprocessens organisering og vigtige beslutninger

Regeringen afgør, hvordan politiske beslutninger forberedes. En oplagt forklaring på fagbevægelsens privilegering i beslutningsforberedelsen er således regeringens farve. Traditionelt har danske socialdemokratiske regeringer oftere ladet beslutninger forberede i korporative udvalg med fagforeningsdeltagelse end borgerlige regeringer (Christiansen og Nørgaard, 2003a), og korporatisme varierer også generelt positivt med socialdemokratiske partiers styrke (Western, 1991). Borgerlige regeringer, der ønsker at svække fagbevægelsen, vil således ekskludere den fra forberedelsen af vigtige politiske beslutninger, mens socialdemokratiske regeringer, der ønsker at øge fagbevægelsens ressourcer, inkluderer den.

Man kan også indvende, at beslutningsprocessens organisering måske slet ikke betyder noget, da det til syvende og sidst er regeringen og parlamentet, som beslutter vigtige love. Lovforberedelsens organisering er ikke afgørende. En oplagt alternativ forklaring på, om der produceres beslutninger til gunst eller ugunst for fagbevægelsen, er således regeringens farve. Socialdemokratiske regeringer med traditionelt tætte bånd til fagbevægelsen (Allern et al., 2007) kan umiddelbart forventes at fremme fagbevægelsens magtposition, mens borgerlige regeringer omvendt vil forsøge at underminere den.

Hvis enten den direkte sammenhæng mellem regeringsfarve og fagforeningsvenlige beslutninger eller den indirekte, der går gennem beslutningsprocessens organisering, er korrekte, vil denne artikels tese have svært ved at overbevise. I det første tilfælde må artiklens tese om beslutningsprocessens

betydning helt afvises; regeringer og parlamenter gør, hvad de vil uanset. I det andet tilfælde er artiklens tese ikke voldsomt teoretisk interessant, idet den blot specificerer, hvordan socialdemokratiske regeringer (altid) hjælper deres venner i fagbevægelsen. Tesen i denne artikel er således kun teoretisk og politisk interessant, såfremt beslutningsprocessen viser sig at være afgørende for beslutningsudfaldet, og sammenhængen mellem regeringens farve og beslutningsprocessens organisering *ikke* er perfekt.

Og der er faktisk gode grunde til at tro, at sammenhængen mellem regeringsfarve og arbejdsmarkedspolitiske beslutninger ikke er så entydig endda. Uanset om socialdemokratiske regeringer er tilbøjelige til at fremme fagbevægelsens interesser, har de også andre hensyn at tage. Det kan være muligheden for at fremme en bestemt politik, hensyn til de parlamentariske muligheder samt kortsigtede stemmeinteresser (Strøm, 1990), som gør det nødvendigt at bryde med fagbevægelsen. Tilsvarende for borgerlige regeringer, som alt andet lige er interesseret i at svække fagbevægelsen. Muligheden for at realisere nogle specifikke politiske præferencer, vælgerhensyn eller parlamentariske interesser kan forsyne borgerlige regeringer med et incitament til at tilgodese fagbevægelsens interesser. Derfor forventer vi ikke en perfekt direkte eller indirekte sammenhæng mellem udfaldet af beslutningsprocessen og regeringens politiske farve, men gennemfører de empiriske analyser på en sådan måde, at vi kan kontrollere for disse forklaringer.

Design og metode

Vi afprøver artiklens teoretiske argument i en empirisk analyse af ti centrale beslutninger i dansk arbejdsmarkedspolitik og har udvalgt to cases fra hvert årti siden 1960'erne. Udvalgelseskriteriet er, at beslutningerne skal vedrøre emner, som kan påvirke fagbevægelsens kollektive handlings- og mobiliseringspotentiale i fremtiden. Beslutningerne skal altså kunne påvirke arbejdstagerernes incitament til at tilslutte sig de faglige organisationer og/eller fagbevægelsens evne til at optræde som enhedsaktør over for politiske modstandere. Casene er udvalgt i overensstemmelse med, hvilke beslutninger og beslutningsprocesser litteraturen fremhæver som de mest centrale i de enkelte årtier (Nørgaard, 1997; Cox, 1998; Green-Pedersen, 2000; Christiansen et al., 2004; Torfing, 2004; Larsen og Goul Andersen, 2004; Petersen, 2005; Christiansen og Klitgaard, 2008, 2009). Så vidt som empirien tillader det, er udvælgelsen desuden foretaget med henblik på at skabe variation på beslutningsemnerne, således at der både indgår beslutningsprocesser vedrørende arbejdsmarkedspolitikens overordnede styring og organisering, generøsiteten af indkomsterstøttende ydelser samt adgangen til disse. Det samlede case-udvalg er præsenteret i oversigt i tabel 1.

Tabel 1. Centrale beslutninger i dansk velfærds- og arbejdsmarkedspolitik, 1966-2008

År	Beslutningsemne
1967	Finansieringsreform af dagpengesystemet
1968	Styring af nye AF-regioner
1975/76	Organiseringen af selvstændiges a-kasseforsikring
1979	Introduktion af efterlønnen
1982/83	Nedskæringer af dagpenge
1985	Aftrapning af dagpenge for langtidsledige
1995	Dagpengereform
1998	Efterlønsreform
2002	Statslig a-kasse / tværfaglig a-kasse
2004/08	Enstrengt kommunal arbejdsmarkedsforvaltning

Fordelen ved denne udvælgelse er, at vores analyse ikke alene udstrækkes over en lang tidsperiode, men også varierer i emne, hvormed argumentet udsættes for en relativ hård test. Omvendt afskærer udvælgelsen os fra en mere detaljeret undersøgelse af, hvordan svækkelse af magtressourcerne i forbindelse med én proces har konsekvenser for fagbevægelsens mulighed for interessevaretagelse i den efterfølgende. Vi vil i de enkelte cases diskutere betydningen af beslutningen for fagbevægelsens mobiliseringsevne og magtressourcer, men en egentlig analyse af konsekvenserne er ikke mulig at gennemføre i denne sammenhæng.

Det empiriske arbejde består i at undersøge, om variation på den afhængige variabel systematisk kan forbindes med variation i beslutningsprocessens organisering (jf. George og Bennett, 2005: 205 ff.). Derfor indledes de empiriske analyser med at introducere beslutningsemnet. Dernæst fokuserer vi på beslutningsprocessens organisering for at vurdere fagbevægelsens inklusionsgrad under forberedelsen, mens case-analyserne afsluttes med en sammenfattende vurdering af beslutningens betydning for fagbevægelsens magtressourcer. Hvis inklusion i politikforberedelsen varierer systematisk med beslutninger, som styrker fagbevægelsens magtressourcer, bestyrkes vores hypotese om beslutningsprocessens organisering som kausal mekanisme. Men kun hvis der ikke samtidig er en perfekt sammenhæng mellem regeringsfarve og fagforeningsvenlige/-fjendtlige beslutninger. De empiriske analyser er kronologisk organiseret efter tiår. Data for analysen er offentligt tilgængelige dokumenter og sagsakter fra relevante ministerier, som i de fleste tilfælde er indsamlet og analyseret af artiklens forfattere i andre studier, som inkluderer primærreferencerne. I denne sammenhæng refereres der primært til disse studier.

1960'erne: Fagbevægelsen formulerer politikken

Finansieringsreform af dagpengesystemet, 1967. Siden 1907 havde fagforeningerne stået for a-kasserne (Kristelig a-kasse undtaget). A-kasserne fik op til et loft et offentligt tilskud beregnet som en andel af kontingentindbetalingen. A-kasser med højtloønnede medlemmer og få ledige fik store tilskud i forhold til deres udgifter, mens dem med lavtlønnede medlemmer og mange ledige fik relativt små tilskud. Efterhånden fik de fattige a-kasser større tilskud (Nørgaard, 1997: kapitel 8; Jørgensen, 2007: 170-176), men op gennem 1950'erne voksede deres økonomiske problemer (Nørgaard, 1997: 314-328). Problempresset var føleligt. Statslige refusioner af dele af udgifterne kom til i 1958, men skævhederne bestod (Nørgaard, 1997: 325-326). Der var flere mulige løsninger. I Norge havde man nedlagt a-kasserne og lavet én national socialsikring. En sådan model ville Det konservative Folkeparti gerne have i Danmark (Nørgaard, 1997: 323). Tværfaglige, brancheorganiserede a-kasser var også en mulighed. Socialdemokratiet og fagbevægelsen var imod begge forslag, for a-kasserne var et aktiv i fagforeningernes mobilisering af medlemmer.

SR-regeringen nedsatte i april 1964 den partssammensatte og LO-dominerede Wechselmann-kommission, der skulle se på a-kassernes problemer (Nørgaard, 1997: 332-335). I august 1966 udgav kommissionen en to en halv-siders rapport, der indeholdt et kompromis mellem LO og DA. For fremtiden skulle alle forsikrede betale samme præmie til staten, mens a-kasserne ville få alle udgifter til dagpenge refunderet af staten. Fagbevægelsen beholdt a-kasserne, selvom staten skulle betale de dagpenge, der ved samme lejlighed blev øget markant. LO accepterede et DA-krav om, at det offentlige skulle overtage jobanvisning og rådighedskontrol med ledige. Indrømmelsen var begrænset i forhold til den gevinst, konsoliderede a-kasser udgjorde for fagbevægelsen. LO-DA kompromisset blev vedtaget i lovform i 1967 af et bredt flertal, selvom Venstre og Det konservative Folkeparti helst havde set, at a-kasserne blev nedlagt.

Partsstyret arbejdsformidling, 1968. Som en del af kompromisset skulle det offentlige overtage kontrollen med ledige fra a-kasserne. Men hvordan den nye Arbejdsformidling skulle organiseres og styres, var ikke afgjort (Nørgaard, 1997: 335-338). En arbejdsgruppe med embedsmænd fra arbejdsanvisningen samt en række af Wechselmann-kommissionens medlemmer blev nedsat, men embedsmændene ville ikke i et og alt følge LO's og DA's ønsker. Parterne ville have en central styringsrolle i det nye AF-system, som embedsmændene modsatte sig og tilføjede, at hvis man overvejede regionale partsorganer, skulle de sammensættes bredt og lægges sammen med andre amtslige kollegiale nævn. Det ville LO og DA ikke acceptere. Forslag fra de kommunale organisationer om, at AF skulle underlægges amterne, blev også afvist.

Derfor gik LO og DA uden om arbejdsgruppen og stillede deres forslag gennem Arbejdsmarkedsrådet, som havde direkte adgang til ministeren og ministeriets topembedsmænd. Anbefalingen var, at nye regionale arbejdsmarkedsnævne med LO og DA i spidsen skulle have en rådgivende rolle i den regionale arbejdsmarkedspolitik, og at de skulle kunne tage selvstændige initiativer og have visse instruktionsbeføjelser over for de stedlige AF-chefer. Parternes forslag blev inkorporeret i det lovforslag, som i sin oprindelige skikkelse var fremsat under den socialdemokratiske mindretalsregering i 1967, men som blev vedtaget i 1968 under den nytiltrådte VKR-regering.

Reformen fra 1968 handlede om regional styring. På centralt niveau kom den korporative struktur på plads to år senere (Nørgaard, 1997: 339-344). Ministeren nedsatte på LO's og DA's opfordring en „kontaktgruppe“, som bestod af repræsentanter fra LO og DA. Gruppens forslag om Landsarbejdsnævnets oprettelse og sammensætning blev skrevet ind i lovforslaget og vedtaget uændret. Ministeren havde herefter alene bemyndigelse til at udstede nye regler „efter forhandling med Landsarbejdsnævnet“. I styringen af arbejdsmarkedspolitikken måtte fagbevægelsen dele indflydelsen med arbejdsgiversiden. Til gengæld var deres fælles, kollektive handlingsressourcer desto mere omfattende, idet de fik centrale indflydelsespositioner på alle niveauer. Det blev resultatet, fordi parterne stort set selv havde skrevet lovforslagene.

1970'erne: Fortsat indflydelse til fagbevægelsen

Arbejdsløshedsforsikring for selvstændige, 1975. Siden midten af 1960'erne var dagpengene øget betragteligt, og fra 1970 kunne også deltidsbeskæftigede forsikre sig (Jørgensen, 2007; Christiansen et al., 2004: 46-47). Men selvstændige kunne endnu ikke forsikre sig. I forbindelse med forhandlingerne om endnu nogle forbedringer og lempelser i 1975 foreslået af den nytiltrådte socialdemokratiske mindretalsregering, ønskede Det radikale Venstre samt Kristeligt Folkeparti, at også selvstændige fik adgang til arbejdsløshedsforsikringen. Som en udløber af forliget med disse partier nedsatte regeringen et snævert partssammensat udvalg, hvor LO, DA og A-kassernes Samvirke sammen med embedsmænd fra Arbejdsministeriet blandt andet skulle udarbejde forslag til, hvordan selvstændige fik adgang til arbejdsløshedsforsikringen (Christiansen et al., 2004: 44-61).

Fagbevægelsen var imod ideen om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige, mens DA var for. Helst så DA stadig én samlet, national arbejdsløshedsforsikring. Det afgørende for LO var at undgå ethvert tiltag til tværfaglige a-kasser og kasser for både lønmodtagere og selvstændige, som ville undergrave det faglige monopol på a-kasser for lønmodtagere. De organisationer, som helst så præcis denne type a-kasser – landbrugets og ingeniørernes organisationer – var ikke med i udvalget. Det var fagbevægelsens forslag om snævre

a-kasser for selvstændige, der nød fremme i lovforslaget. Den første dag selvstændige fik job som lønmodtagere, måtte de skifte a-kasse. Venstre og de konservative var som DA stærkt imod bestemmelsen, men endte på grund af andre indrømmelser med at stemme for lovforslaget, der blev vedtaget med et bredt flertal (Christiansen et al., 2004: 58-59). Ideen om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige kom fra Folketinget, men det var fagbevægelsen, der i realiteten bestemte, hvordan det skulle ske. Koblingen mellem a-kasser og fagforeningerne under LO skulle frem for alt bevares.

Introduktion af efterlønsordningen, 1979. I 1970'erne ramtes de vestlige økonomier af samtidig høj arbejdsløshed og inflation (Scharpf og Schmidt, 2000). Det satte spørgsmålstejn ved effektiviteten af keynesiansk økonomisk politik og stimulerede alternativ tænkning vedrørende ledighedsbekæmpelsen – fx at lønmodtagerne skulle deles om den samlede mængde arbejde. Det er i forlængelse af denne ide, efterlønnen introduceres i Danmark. Oprindeligt blev ideen om efterløn lanceret som et socialpolitisk forslag af specialarbejdernes fagforening SID med henblik på at give ældre nedslidte arbejdere mulighed for tidlig tilbagetrækning (Lind, 1985). SID's forslag blev dog afvist af den socialdemokratiske regering, men til gengæld adopteret af Socialistisk Folkeparti, som i 1976 fremsatte beslutningsforslag herom i Folketinget (Petersen, 2005: 162-163). Det kom der ikke noget ud af i første omgang, men SF genfremsætter sit forslag i 1977, og samme år henviser den socialdemokratiske arbejdsminister efterlønnen til behandling og forberedelse i „Udvalget for fordeling af arbejdet“, som havde deltagelse af arbejdsmarkedets parter – med LO og DA i spidsen og atter med LO i den dominerende rolle – samt blandt andet Arbejdsministeriet og Socialministeriet. Det var ikke noget snævert udvalg, men der manifesterede sig hurtigt et flertal omkring LO, som på dette tidspunkt havde tage efterlønstanken til sig (Petersen, 2005: 165).

Udvalget foreslog, at 60-årige medarbejdere under forudsætning af fem års medlemskab af en a-kasse inden for de seneste ti år skulle kunne trække sig tilbage på en dagpengeydelse frem til folkepensionsalderen på 67 år. Arbejdsgiversiden i udvalget var stærkt utilfredse med, at ordningen skulle organiseres i regi af a-kasserne, når efterløunnerne ikke skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Arbejdsministeren fremsatte udvalgets model i næsten uændret form i foråret 1978, men forslaget mødte kritik af de borgerlige partier og kom ikke igennem. Efter sommerferien havde Socialdemokratiet imidlertid lavet en koalitionsregering med Venstre, og i regeringsgrundlaget indgik netop en efterlønsreform, som endeligt kom på plads i september 1978 (Petersen, 2005: 168). I udgangspunktet forbedredes efterlønnen altså af fagbevægelsen selv, men forberedelsen overgik senere til et udvalgsarbejde med fagbevægelsen i den dominerende rolle. Og resultatet blev etablering af en velfærdsydelse, som organiseredes i regi

af fagbevægelsens organisationer og derfor stærkt tilskyndede til faglig organisering og a-kassemedlemskab.

1980'erne: Nedskæringer og fagbevægelse uden indflydelse

Nedskæringer af dagpenge, 1982-1983. Socialdemokratiet opgav regeringsmagten i efteråret 1982 uden at udskrive valg, da de økonomiske problemer stadig voksede, og regeringen ikke havde parlamentarisk støtte til at gennemføre kontroversielle reformer. Den borgerlige firkløverregering, der fulgte, var nok parlamentarisk svag, men havde et stærkt politisk momentum på grund af den voksende krisebevidsthed i befolkningen (Green-Pedersen, 2000: 153-158, 217-218). Til fagbevægelsens store forundring valgte den nye regering at forhandle sin økonomiske politik igennem på den parlamentariske arena – altså uden partsinddragelse, med det resultat at der blev gennemført store stramninger i arbejdsløshedsdagpengene. Dagpengemaksimum blev fastfrosset i to et halvt år, hvorefter dagpengene alene skulle stige i takt med priserne og ikke som tidligere lønningerne. Ud over den umiddelbare nedskæringseffekt ville dagpengeniveauet løbende blive udhulet i forhold til lønningerne. Dermed ville det ad åre blive betydeligt mindre attraktivt for gode mellemindkomster at være medlem af en a-kasse (jf. Jørgensen, 2007: 164-166), og alt andet lige ville a-kasserne få sværere ved at tiltrække og fastholde medlemmerne. Fagbevægelsen og Socialdemokratiet rasede over nedskæringerne. Til trods herfor blev fastfrysningen af dagpengeniveauet forlænget med endnu et år i 1984, da regeringens parlamentariske grundlag efter januar valget var blevet styrket.

Aftrapning af dagpenge for langtidsledige, 1984-1985. Regeringen havde ikke alene fokus på besparelser og automatiske reguleringsmekanismer. Incitamenterne for langtidsledige til at komme i beskæftigelse skulle også styrkes (Christiansen et al., 2004: 62-87). Forberedelsen af de reformer af arbejdsmarkedspolitikken, der blev vedtaget i foråret 1985, foregik bag hermetisk lukkede døre mellem regeringen og dens støtteparti, Det radikale Venstre. End ikke alle i regeringen var orienteret om de reformer, man planlagde som en del af finanslovsaftalen for 1985 (Christiansen et al., 2004: 65-72). Planerne inkluderede en genindførelse af et stærkere forsikringselement, som måtte tages af bordet igen. Tilbage stod et forslag om en ny uddannelsesyndelse for ledige, der skulle erstatte andet arbejdstilbud, samt et politisk voveligt forslag om, at dagpengene gradvist skulle aftrappes jo længere tid, man var ledig. Slutudelsen ville være på niveau med kontanthjælp og for nogles vedkommende lavere.

Da planerne blev offentligt kendte i efteråret, rejstes et ramaskrig i fagbevægelsen og Socialdemokratiet, der talte om „sjælsrå ansvarsløshed“ og „sociale massegrave“ (Christiansen et al., 2004: 76-80). Parterne blev rent

proforma inddraget sent gennem Landarbejdsnævnet, sådan som loven fra 1970 forskrev, men i realiteten var fagbevægelsen henvist til at søge indflydelse gennem mediekampanjer. Anstrengelserne var virkningsløse, og forslaget om aftrapning af dagpengene blev vedtaget. Dermed forringedes dagpengene yderligere, og mennesker med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet måtte overveje, om det kunne betale sig at stå i a-kasse, når man alligevel kunne ende på en ydelse på niveau med kontanthjælpen. Fagforeningerne og a-kassernes muligheder for at sikre et højt medlemstal blev forringet. At den forkætrede reform blev omgjort igen i 1987 og 1988, kunne man ikke vide i 1984-85 (Christiansen et al., 2004: 85).

1990'erne: Uden for døren og indhug i magtressourcerne

Dagpengereform, 1995. I midten af 1990'erne blev krise og lavkonjunktur afløst af økonomisk vækst og stigende efterspørgsel på arbejdskraft. Den danske dagpengeperiode på syv år, med aktiveringspligt de sidste tre og med et krav om 26 ugers arbejde for at optjene ret til dagpenge var generøs i komparativt perspektiv (Winter, 2003). I 1995 var regeringen, bestående af Socialdemokraterne, Det radikale Venstre og Centrum Demokraterne derfor indstillet på ændringer af dagpengereglerne – særligt de Radikale pressede på. Parterne var ikke med til at forberede reformen, det foregik i regi af finanslovsprocessen, men det oprindelige finanslovsforslag blev kendt i fagbevægelsen, som kritiserede de påtænkte stramninger (Klitgaard og Nørgaard, 2009a). Den egentlige forberedelse fandt sted i Arbejds- og Finansministeriet under tæt politisk styring, og oplægget var, at aktiveringspligt skulle indtræde efter to år mod tidligere fire års ledighed, at unge under 25 år uden uddannelse skulle aktiveres efter seks måneder på 50 pct. af normale dagpenge, og at den samlede dagpengeperiode blev reduceret til fem år.

Visse Socialdemokratiske medlemmer af Folketinget og partiets styrende organer var utilfredse med udspillet (Klitgaard, 2004: 203-204), og internt i regeringen var der uenighed om behovet for stramninger. Men da regeringen øjnede en mulighed for at splitte oppositionen og lave forlig med de konservative uden om Venstre, gik den efter den politiske gevinst. Det krævede yderligere indrømmelser til de konservative i form af strammere rådighedsregler og en fordobling af arbejdskravet til 52 ugers beskæftigelse for at opnå dagpengeret (Klitgaard og Nørgaard, 2009a). Fagbevægelsen blev altså sat uden for døren, og Socialdemokraternes reformdagsorden samt parlamentariske interesser førte til vedtagelsen af en lov, der klart svækkede fagbevægelsens mobiliseringsevne. Det blev mindre attraktivt at være medlem af a-kasserne, og ikke mindst de unge måtte grundigt overveje, om a-kasse medlemskab var kontingentet værd.

Efterlønsreform, 1998. Knap 20 år efter introduktionen var 136.000 perso-

ner på efterløn, hvilket belastede de offentlige budgetter med næsten 16 mia. kroner årligt (Finansministeriet, 1998). Men konjunkturerne var nu så gode, at der meldtes om flaskehalse og mangel på arbejdskraft i visse brancher (Arbejdsmarkedsrådet, 1998). Desuden bidrog efterlønnen til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og et efterhånden tyngende problem med mange ældre på vej ud af arbejdsmarkedet og færre unge på vej ind (Finansministeriet, 1996). I forbindelse med finansloven for 1999 forbereder finansministeren derfor en reform af efterlønnen med henblik på at gøre det sværere at opnå ret til efterløn og at øge efterlønsordningens selvfinansieringsgrad. Ved atter at lokalisere et kontroversielt indgreb til finanslovsarenaen kunne reformforberedelsen foregå mellem regeringens topministre og parlamentariske forligspartnere. Interesseorganisationerne – herunder fagbevægelsen – og partiernes folketingsgrupper var til gengæld afskåret fra indflydelse (jf. Klitgaard og Nørsgaard, 2009b). Derfor kom efterlønsreformen også som en overraskelse for de fleste, og Socialdemokraterne blev mødt med usædvanligt stærke protester fra fagbevægelsen efter forliget med de borgerlige partier (Larsen og Goul Andersen, 2004: 255-256). Reformen svækkede fagbevægelsens kollektive mobiliseringspotentiale ved at øge antal år med a-kasemedlemskab for at opnå efterlønsret, ved at introducere en personlig bidragsfinansiering og ved en generel satsnedsættelse for dem, der gik på efterløn som 60-årige (Larsen og Goul-Andersen, 2004: 241).

2000'erne: Fagbevægelsen til tælling

Tværfaglige a-kasser og statslig a-kasse, 2002. Ghent-modellen i arbejdsløshedsforsikringen har reduceret et kollektivt handlingsproblem og stimuleret organiseringsgraden på det danske arbejdsmarked (jf. Rothstein, 1992). Den snævre sammenhæng mellem arbejdstagernes fag og a-kasse sikrer desuden, at a-kasemedlemmer organiseres i regi af fagbevægelsens organisationer, hvilket både bidrager til mobiliseringsevne og mulighed for at optræde som enhedsaktør. Fagbevægelsen kunne derfor kun opfatte det som et angreb på dens tungeste politiske magtressourcer, da en ny borgerlig regering i sit regeringsgrundlag skrev, at den ville tillade tværfaglige a-kasser samt fremsætte forslag om en statslig a-kasse (Regeringen, 2001). Det ville skabe konkurrence på området, bryde fagbevægelsens næsten-monopol og dermed svække rekrutterings- og mobiliseringspotentialet betydeligt. Disse forslag blev forbedret uden partsinddragelse af regeringen, mens fagbevægelsen mobiliserede sine tungeste organisationer mod forslaget (Nørsgaard, 2007: 192). Regeringen opgav dog ikke sit forehavende og fremsatte forslag i foråret 2002. Faglig modstand fik til gengæld regeringens parlamentariske støtteparti, Dansk Folkeparti, som var på strandhugst i det socialdemokratiske vælgerkorps, til at vende sig mod forslaget om en statslig a-kasse, som derfor faldt (Regerin-

gen, 2002: 21; Nørgaard, 2007: 193). Trods fagbevægelsens og Socialdemokraternes kritik afværgede Dansk Folkeparti dog ikke de tværfaglige a-kasser (samt kasser for både lønmodtagere og selvstændige), som dermed fik mulighed for at kapre medlemmer for næsen af fagbevægelsen (Due og Madsen, 2007: 239). Fagbevægelsen undgik altså konkurrence om medlemmerne fra statens side, men til gengæld kunne andre private aktører nu konkurrere om de medlemmer, fagbevægelsen historisk havde næsten-monopol på at mobilisere. Selvom det kunne være gået værre, var fagbevægelsens nederlag føleligt. I 2001 organiserede „ideologisk alternative“ fagforeninger, der stod uden for hovedorganisationerne, 68.000 lønmodtagere. I 2009 var tallet steget med 125 pct. til 153.000. Markedsandelen steg fra 4 til 8 pct., primært på bekostning af LO forbundene (Due og Madsen, 2009).

Enstrenget arbejdsmarkedsforvaltning, 2004/2008. Den borgerlige regerings næste angreb på fagbevægelsen kom i forbindelse med strukturreformprojektet. Heri indgik forslag om en enstrenget arbejdsmarkedsforvaltning, der skulle etableres ved at nedlægge de delvist partsstyrede AF-regioner og samle området i kommunerne (Christiansen og Klitgaard, 2008). Strukturreformens forberedtes i Strukturkommissionen, hvor arbejdsmarkedets parter ikke var med. Parterne var derfor henvist til lobbyvirksomhed for at hindre kommunaliseringen, som ville betyde, at a-kasse medlemmer blev sidestillet med kontanthjælpsmodtagere i kommunerne, og at fagforeningerne mistede indflydelse på den regionale/lokale arbejdsmarkedspolitik (Christiansen og Klitgaard, 2008: 170). Parternes lobbyvirksomhed gjorde ikke indtryk på regeringen, men under de parlamentariske forhandlinger lykkedes det Socialdemokraterne, som fagbevægelsen servicerede og sekretariatsbetjente, at reducere radikaliteten i regeringens forslag. Udgangen blev, at reformen skabte fælles jobcentre, som kun i begrænset omfang integrerede den kommunale og statslige arbejdsmarkedsforvaltning, samt et antal pilotcentre, der skulle forsøge sig med en rent kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltning (Christiansen og Klitgaard, 2009).

Men det nederlag, fagbevægelsen i første omgang afværgede ved interessevaretagelse gennem Socialdemokraterne, blev en realitet i 2008 i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2009. Uden forvarsel beslutter VK-regeringen, Dansk Folkeparti og det nye parti Liberal Alliance at gennemføre planen om den enstrengede og kommunaliserede arbejdsmarkedsforvaltning. Offentligheden, oppositionspartierne, fagbevægelsen og alle øvrige blev orienteret herom via en pressemeddelelse i begyndelsen af november 2008 (Finansministeriet, 2008). Arbejdsgiverne, LO og det meste af den øvrige fagbevægelse protesterede kraftigt, men måtte erkende, at deres rolle som dominerende aktør i forvaltningen af arbejdsmarkedspolitikken umiddelbart blev svækket og i fremtiden måske vil blive svækket yderligere. Det

skete i en proces, som helt havde afskåret fagbevægelsen fra indflydelse (LO, 2008; Christiansen og Klitgaard, 2009).

Tværgående analyse og konklusion

Denne artikels udgangspunkt var, at de seneste 30 års reduktion i fagbevægelsens magtressourcer, dvs. dens kollektive mobiliseringspotentiale samt evne til at optræde som enhedsaktør, ikke alene er et resultat af strukturelle ændringer, men også politiske beslutninger. Vi har undersøgt nogle af de vigtigste politiske beslutninger, som har øget henholdsvis reduceret fagbevægelsens magtressourcer, og påstanden var, at fagbevægelsens gradvise eksklusion fra beslutningsprocesserne er den kausale mekanisme bag de beslutninger, som har bidraget til et gradvist magttab over de seneste 25-30 år.

Vi har afprøvet hypotesen i en empirisk undersøgelse af ti beslutningsprocesser i dansk arbejdsmarkedspolitik siden 1960'erne. Resultatet af disse processer kunne være både positive, negative og neutrale for fagbevægelsens magtressourcer. Tabel 2 nedenfor præsenterer konklusionerne i oversigtsform og angiver tillige regeringen bag de enkelte reformbeslutninger.

Tabel 2. Fagbevægelsens inklusion i beslutningsprocessen, beslutningsudfald og regering, 1960-2000'erne

	Beslutnings- processen: Inklusionsgrad	Beslutnings udfald: Magtressourcer	Regering
<i>1960'erne</i>			
Finansiering af dagpenge	++	++	S
Styring af arbejdsformidling	++	++	RV, K, V
<i>1970'erne</i>			
Selvstændiges a-kasse	++	+	S
Introduktion af efterløn	++	++	S, V
<i>1980'erne</i>			
Nedskæringer af dagpenge	÷÷	÷÷	K, V, CD, Kr.F
Aftrapning af dagpenge	÷÷	÷÷	K, V, CD, Kr.F
<i>1990'erne</i>			
Dagpengereform	÷÷	÷÷	S, RV, CD
Efterlønsreform	÷÷	÷÷	S, RV
<i>2000'erne</i>			
Statslig a-kasse/ tværfaglige a-kasser	÷	÷	V, K
Kommunaliseret arbejdsmarkedspolitik	÷ → ÷÷	÷ → ÷÷	V, K

Analyserne bekræfter stort set vores forventninger: jo tættere og mere privilegeret fagbevægelsen har været inkluderet i beslutningsprocesserne, jo mere har beslutningerne bidraget til at styrke fagbevægelsens magtressourcer. Fagbevægelsen spillede en meget privilegeret rolle i forberedelsen af beslutningerne i 1960'erne og 1970'erne, idet forberedelsen foregik i relativt snævert sammensatte korporative arrangementer. Politikforberedelsen i denne periode foregik som oftest ved, at lovforslagene nærmest blev skrevet af fagbevægelsen og arbejdsmarkedets parter. Konsekvensen er tydelig – beslutningerne styrker fagbevægelsens magtressourcer. Regeringerne var i denne periode fagbevægelsen venligt stemt, men også RKV- og SV-regeringerne (i hhv. 1968 og 1979) støttede forslag, som i detaljen var konciperet af parterne, herunder især fagbevægelsen.

De fire cases fra 1980'erne og 1990'erne deler også lighedstræk. Alle disse for fagbevægelsen afgørende beslutninger forberedes i hemmelighed af regeringen, eller endog af en inderkreds i regeringen, og vedtages i politiske forlig i forbindelse med finanslovene (jf. Loftager, 2004). De skiftende regeringer, borgerlige i 1980'erne og socialdemokratisk ledede regeringer i 1990'erne, har givetvis forskellige motiver til at ekskludere fagbevægelsen fra beslutningsforberedelsen, men i alle tilfælde er konsekvenserne de samme: beslutninger gennemføres, som underminerer fagbevægelsens magtressourcer og handlingskapacitet.

Vi kan dermed også afvise, at regeringens farve direkte eller indirekte kan forklare udfaldet af de arbejdsmarkedspolitiske beslutningsprocesser. For det første vil socialdemokratiske regeringer ikke altid tilgodese fagbevægelsen uanset beslutningsprocessens organisering, og for det andet inkluderer socialdemokratiske regeringer ikke altid fagbevægelsen i forberedelsen. Den mest plausible tolkning er, at regeringer, der ønsker at svække fagbevægelsen (borgerlige regeringer), eller har målsætninger, der som en kalkuleret, negativ sidevirkning vil svække fagbevægelsen (socialdemokratiske regeringer), bevidst vælger at holde fagbevægelsen ude af politikforberedelsen.

Situationen ændrer sig ikke dramatisk i 2000'erne. Fagbevægelsen deltager ikke direkte i beslutningsforberedelsen, og den borgerlige regerings målsætninger vil klart svække fagbevægelsen. Men både forslaget om en statslig a-kasse i sammenhæng med tværfaglige a-kasser og forslaget om kommunalisering af arbejdsmarkedspolitikken forberedes i temmelig åbne og i hvert tilfælde langstrakte processer, hvor fagbevægelsen formår at mobilisere til modstand og finde politiske allierede, der taler deres sag (jf. Christiansen og Klitgaard, 2009). I det første tilfælde er det Dansk Folkeparti, og i det andet tilfælde er det Socialdemokraterne. Resultaterne er stadig til ugunst for fagbevægelsen, men i begge tilfælde formår fagbevægelsen at udvande regeringens reformdagsorden gennem politiske kontakter og lobbyvirksomhed.

End ikke den mulighed for interessevaretagelse levnes fagbevægelsen, da den endelige kommunalisering af arbejdsmarkedspolitikken vedtages i november 2008 som en del af VK-regeringens finanslovsforlig med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance. Fagbevægelsen ekskluderes altså i en sådan grad, at den ikke levnes mulighed for at udøve lobbyisme. Skal fagbevægelsen helt holdes uden for indflydelse, tyder det altså på, at beslutningerne skal forberedes i al hemmelighed og „komme som en tyv om natten“. Det viser erfaringerne siden 1980.

Artiklen har sandsynliggjort, at der er en tæt sammenhæng mellem graden af inklusion og privilegering af fagbevægelsen i beslutningsprocesserne og udfaldet af disse. Vi har i alle cases argumenteret for og i enkelte tilfælde vist, at beslutningerne har haft afgørende konsekvenser for fagbevægelsens magtressourcer. Vi kan ikke med disse analyser dokumentere de kumulerede effekter af beslutningerne. Nogle af effekterne, såsom den positive mobiliseringseffekt af at have monopol på a-kasser, er veldokumenterede i litteraturen (Rothstein, 1992). Andre, fx at dagpengenes størrelse og varighed samt karens- og rådighedskraverne påvirker attraktiviteten af et a-kasse, og følgelig, et fagforeningsmedlemskab, forekommer plausible på baggrund af mikroøkonomiske standardargumenter.

Tilbage står, at den gradvise eksklusion af fagbevægelsen fra beslutningsprocesserne måske blot er en specifikation af den kausale mekanisme, hvorved fagbevægelsens strukturelt betingede svækkede magtressourcer oversættes til en politisk virkelighed. Det er selvfølgelig en del af forklaringen, men ikke hele forklaringen, og kausalitetsretningen kan gå begge veje. En analyse af omfanget af korporative udvalg (herunder fagbevægelsen) i forberedelsen af samtlige af regeringen fremsatte og vedtagne arbejdsmarkedspolitiske love i udvalgte folketingsår (som indikator for inklusion i beslutningsprocesserne) på den ene side og udviklingen i organisationsgraden (som indikator for magtressourcer) på den anden viser den generelle sammenhæng, jf. tabel 3.

Som det ses af tabellen, er faldet i organisationsgraden nogenlunde sammenfaldende med faldet i inddragelsen af fagbevægelsen gennem lovforberedende udvalg. Tallene tyder dog på, at skiftende regeringer i stigende grad ekskluderer fagbevægelsen (og arbejdsgiverne), *inden* organisationsgraden for alvor begynder at falde. Om noget indikerer dette, at organisationsgraden også er påvirket af politiske beslutninger, som dem der er analyseret i denne artikel.

Endelig er det ikke kun fagbevægelsens magtressourcer, men også regeringens, der er afgørende for, om en regering kan se en interesse i at inkludere en svækket, men dog stadig komparativ set stærk fagbevægelse i forberedelsen af arbejdsmarkedspolitiske beslutninger. Inddragelsen af fagbevægelsen kan legitimere en svag regerings politiske forslag og øge oppositionens for-

Table 3. Fagbevægelsens inklusion i forberedelsen af arbejdsmarkedspolitiske love og organiseringsgraden, pct.

	1970	1980	1990	1995	2000	2003
Organiseringsgrad ¹	60	79	75	77	73	70
	1960'erne & 70'erne	1980'erne	1990'erne	2000'erne		
Fagbevægelsens inklusion i forberedelsen af love via korporative udvalg ²	53	17	20	18		

Noter: (1) Internationalt sammenlignelig organisationsgrad; se Visser (2006). Tal baseret på Statistik Danmark viser et 4 pct. point fald i organisationsgraden fra 2005-2009; Due og Madsen (2009).

(2) Samtlige af Arbejdsministeren fremsatte og vedtagne love i 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85; 1988/89; 1991/92; 1993/94; 1998/99; 2005/06 i alt 91 love. Lovgivningsdatabase, se Christiansen og Nørgaard (2003a): Appendiks.

handlingsvilje. Den svage Schlüter-regering inddrog i 1991/92 korporative udvalg i forberedelsen af arbejdsmarkedspolitiske love for 35 pct. af lovenes vedkommende (6 af 17), mens den stærke socialdemokratiske ledede flertalsregering kun gjorde det i ét tilfælde ud af 15 i 1993/1994.

Alt i alt støtter analyserne i denne artikel derfor hypotesen om, at beslutningsprocessens organisering, og mere specifikt graden af inklusion og privilegering af fagbevægelsen, er afgørende for, i hvilket omfang regeringer vedtager beslutninger, der styrker eller svækker fagbevægelsen. Det ved regeringer godt. Både når de designer beslutningsprocessen med det formål at reducere fagbevægelsens magt, og når de har andre målsætninger, der tvinger dem til at minimere fagbevægelsens indflydelse. Det betyder ikke, at fagbevægelsen er blevet irrelevant i dansk politik. Trods de seneste årtiers svækkelse, er fagbevægelsen nemlig stadig en så magtfuld aktør, at især svage regeringer har en interesse i at sikre sig dens opbakning i vigtige politiske spørgsmål.

Referencer

Albæk, Erik (1991). „Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case“, *Politica*, 23. årgang, nr. 4, pp. 396-417.

- Allern, Elin H., Nicholas Aylott og Flemming Juul Christiansen (2007). „Social Democrats and Trade Unions in Scandinavia: The Decline and Persistence of Institutional Relationships“, *European Journal of Political Research*, Vol. 46, No. 5, pp. 607-635.
- Arbejdsmarkedsrådet (1998). *Arbejdsmarkedsredegørelse, 4. Kvartal*. København.
- Armington, Klaus (2002). „The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis“, *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 1, pp. 81-105.
- Cameron, David R. (1984). „Social democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society“, pp. 143-178 in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Christiansen, Flemming Juul og Erik Damgaard (2008). „Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia“, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, No. 1/2, pp. 46-76.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a). *Faste forhold, flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og 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 og Lise Tøgeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009). „Behind the Veil of Vagueness. Success and Failure in the Politics of Institutional Reforms“. Paper fremlagt ved Annual Meeting at the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen og Per Ola Öberg (2009). „Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making“, *Voluntas* (on-line publication).
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2007). „Det danske Gent-systems storhed – og fald?“ pp. 201-247 i *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009). „Fagbevægelsens nedtur fortsætter“, København: FAOS (29.05).
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse*, København.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2000). *How Politics Still Matters*, Århus: Institut for Statskundskab. Ph.d.-afhandling.

- Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen in Sverige*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson og Per Ola Öberg (1999). *Av-korporativisering och lobbyism*. SOU: 1999: 121.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press.
- Jørgensen, Hans-Carl (2007). „100 års ledighed“, pp. 147-179 i *Arbejdsløbsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben*, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Klitgaard, Michael Baggesen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009a). „Arbejdsmarkedsreformer med og uden kommissioner“, pp. 91-116 i Jørgen Grønnegaard Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klitgaard, Michael Baggesen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009b). „Mellan reformkapacitet och politiska kostnader: En analys av två välfärdsreformer i Danmark“, pp. 188-199 i Peter Santesson-Wilson och Gissur Ó. Erlingsson (red.), *Reform – förändring och tröghet i välfärdsstaterne*, Stockholm: Nordstedts Förlagsgrupp.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm: Tiden.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (2003). „New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-1995“, *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3, pp. 425-446.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul-Andersen (2004). *Magten på Borgen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*, New York: Basic Books.
- Lijphart, Arend og Markus M.L. Crepaz (1991). „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages“, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 235-256.
- Lind, Jens (1985). *Arbejdsløshed og velfærdsstat*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
- McCubbins, Matthew, Roger G. Noll and Barry R. Weingast (1989). „Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“, *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 431-482.
- Minnich, Daniel J. (2003). „Corporatism and Income Equality in the Global Economy: A Panel Study of 17 OECD Countries“, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, pp. 23-53.
- Moe, Terry (1989). „The Politics of Bureaucratic Structure“, pp. 267-329 in John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Nieuwbeerta, Paul and Wout Ultee (1999). „Class Voting in Western Industrialized Countries, 1945-1990: Systematizing and Testing Explanations“, *European Journal of Political Research*, Vol. 35, No. 1, pp. 123-160.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1996). „Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis“, *European Journal of Political Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 31-57.

- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control*. Århus: Forlaget Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007). „Parterne og a-kasse systemet: de forbundne spils politiske logik“, pp. 181-197 i *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiv*. København: Arbejdsdirektoratet.
- Öberg PerOla, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt and Gunnar Thesen (2009). „Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia“, Uppsala: Statsvetenskapliga Institutionen.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001). „Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States“, pp. 80-104 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Quinn, Dennis (1997). „The Correlates of Change in International Financial Regulation“, *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 3, pp. 531-551.
- Regeringen (2001). *Vækst, velfærd og fornyelse*. København.
- Regeringen (2002). *Regeringens første år. Status over gennemførelsen af regeringsgrundlaget Vækst, velfærd og fornyelse*. København.
- Regini, Marino (2000). „Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization“, *Politics and Society*, Vol. 28, No. 1, pp. 5-33.
- Rothstein, Bo (1992). „Labour Market Institutions and Working Class Strength“, pp. 33-56 in Sven Steinmo, Katleen Thelen og Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. og Vivien A. Schmidt (2000). *Work and Welfare in the Open Economy*, Vol. 1, Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane (2001). „Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies“, pp. 197-237 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2009). „Teorier om magt“, pp.873-888 i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager (red.), *Klassisk og moderne politisk teori*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Visser, Jelle (2006). „Union Membership Statistics in 24 Countries“, *Monthly Labor Review*, January, pp. 38-49.
- Wallerstein, Michael, Miriam Golden og Peter Lange (1997). „Unions, Employers' Associations and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992“, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50, No. 3, pp. 379-401.
- Western, Bruce (1991). „A Comparative Study of Corporatist Development“, *American Sociological Review*, Vol. 51, pp. 283-294.