

Velfærdsstaten i forhandlingsdemokratiets skygge

Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard

Da den amerikanske historiker Daniel Levine i 1970'erne studerede den danske velfærdsstats tidlige historie, slog det ham, hvor forskellig den var fra alt, hvad han kendte fra USA, England og sågar Tyskland. Dansk velfærdspolitik og politisk kultur var udpræget konsensusorienteret. På tværs af det politiske spektrum var velfærdspolitikken allerede i slutningen af 1800-tallet baseret på en fælles opfattelse af, hvad problemet var, hvordan man politisk skulle gribe det an og i vid udstrækning hvilke løsninger, der var rimelige. De vigtigste elementer i denne enighedskultur kan udmøntes i en række grundlæggende postulater:

- Vi er alle i samme nationale båd
- Samfundet har hovedansvaret for dets medlemmers sociale tryghed
- Staten er en del af samfundet
- Konsensus er en dyd, og konflikt er en uting
- Reform og forandring bør bygge på det bestående
- Traditionen har bevist sit værd ved at have overlevet så længe

Med lidt god vilje kan man se konturerne af den moderne universelle og skattefinansierede velfærdsstat; men man kan også se, at velfærdsstaten bør bygge på og videreudvikle det bestående, og frem for alt at det er en dyd at nå til enighed om den retning, velfærdsstaten skal

bevæge sig. Mens politikere i mange lande gerne bryster sig af at have gennemført deres politik, vil danske regeringer, der virkeliggør deres ideer uden om oppositionen, blive beskyldt for at føre »blokkpolitik«. Og så er man fælt på afveje.

Den danske (og skandinaviske) velfærdsenighed har været kraftigt understøttet, fordi skiftende regeringer har inddraget vægtige samfundsinteresser i den politiske proces. Man taler om korporatisme, når betydelige organiserede interesser inddrages i reformers tilblivelse og eventuelt tillige engageres i deres senere implementering. Målet har været, at disse korporative aktører skulle nå til enighed. Og hvis konsensus var umulig, måtte det som mindstemål være ønskeligt at finde et kompromis, alle kunne leve med.

Men er konsensuspolitik og korporatisme ikke kun til gode tider? Og er det ikke sådan, som Daniel Levine antyder, at korporatisme kun er et aktiv, hvis man ønsker små forandringer og tilpasninger, der bygger videre på det bestående velfærdssystem? I velfærdsdebatten bliver en bred velfærdsenighed ofte fremstillet som det, der om noget gør en reform af den danske velfærdsstat umulig. Hvis alle skal være enige, og alle skal inddrages i beslutningsprocessen, kan resultatet så blive andet end den laveste fællesnævner?

Så enkelt er det ikke. Korporatismen kan godt gå hånd i hånd med velfærdsreformer. I det følgende afsnit vil vi først se nærmere på sammenhængen mellem korporatisme og velfærdsstatens udvikling under den kraftige ekspansionsperiode fra slutningen af 1950'erne til midt i 1970'erne. Dernæst vil vi i de to følgende afsnit diskutere korporatismens betydning for velfærdsstatens fremtid i lyset af de spørgsmål, som er rejst ovenfor. Til sidst vil vi vende os mod sammenhængen mellem korporatisme og partipolitik og kaste et blik på det igangværende reformarbejde. I sidste ende er det de politiske partier, der bestemmer velfærdsstatens fremtid. Men i modsætning til, hvad mange tror, kan korporative institutioner godt spændes for en politisk reformdagsorden.

Dengang kager var store og blev stadig større

I de gode gamle dage, og så taler vi om det, man kan kalde »de lange tressere« fra slutningen af 1950'erne frem til begyndelsen af 1970'erne, voksede samfundskagen markant fra år til år, og den del af kagen, som gik til velfærdsstaten, voksede endnu mere. Fra 1960 til 1975 var den gennemsnitlige årlige vækst i antallet af offentligt ansatte – heraf de

fleste i velfærdsstatens tjeneste – over seks pct. Der var også færre partier og et mere stabilt partisystem, som stort set afspejlede det efterhånden ganske modne industrisamfunds konfliktstrukturer. Der var stadig et betydeligt antal landmænd, og de var venstrefolk. Der var arbejdere, og de fleste af dem var socialdemokrater. Selvstændige erhvervsdrivende i handel, service og industri var konservative, lige som de højere funktionærer i offentlig og privat tjeneste typisk var det. Der var også nogle få husmænd og nogle få højtuddannede mellemlag, som mente, at de var radikale. Den voksende gruppe af ansatte i velfærdsstatens tjeneste var politisk lidt sværere at placere. En del af dem befandt sig bedst i det nye Socialistiske Folkeparti. Andre var socialdemokrater eller radikale, men der var også nogle få, som stemte på Venstre eller Det konservative Folkeparti.

Vi havde også et organisationssystem, som i vidt omfang matchede samfundets konfliktstruktur og partisystem. Der var Landbrugsrådet med dets mange medlemsorganisationer, herunder husmændene. Der var hele fagbevægelsen med LO i en koordinerende og nogle gange styrende rolle. Der var det lidt heterogene konservative bagland med Dansk Industri, Håndværksrådet, Handelskammeret og andre organisationer for byens erhverv. Og med tiden voksede de mange organisationer for ansatte i velfærdsstatens tjeneste sig også store, kraft- og magtfulde.

Det var let at lave velfærdspolitik i de gode gamle dage. Der var mange ressourcer og med tiden også bred politisk enighed om, at stadig flere af disse ressourcer burde bruges i velfærdsstatens tjeneste. Den borgerlige VKR-regering fra 1968 til 1971 satte nærmest rekord i offentlige udgiftsstigninger. I relation til organisationerne var det også let: Når politikerne først havde besluttet sig for at bruge flere penge på uddannelse, sundhed, omsorg, folkepension, arbejdsløshedsdagpenge og revalidering, var det ingen kunst at udpege de centrale berørte organisationer og bede dem om hjælp til at udfærdige lovforslag til velfærdsreformer og bagefter inddrage dem i styringen og administrationen af selv samme reformer. For organisationernes medlemmer var jo også partiernes vælgere, og i reglen var de trofaste.

Korporatismen havde kronede dage i »de lange tressere«. Af de mange udvalg, der løbende blev nedsat havde tre fjerdedele til opgave at forberede love og beslutninger eller lave udredninger til brug for den senere beslutningsforberedelse. Og i flertallet af dem deltog organisationerne. Et par eksempler fra velfærdsstatens reformkatalog er på sin plads.

Med skoleloven fra 1958 fik man gjort op med de store forskelle på den måde, folkeskolen fungerede på i land og by. Der blev etableret en ensartet skoleuddannelse for alle landets børn, som pegede frem mod den udelte skole, der endeligt blev gennemført med 1975-loven. Før 1958 var det ikke unormalt, at eleverne på landet gik i skole hver anden dag, og at flere klassetrin var slået sammen, når de blev undervist i dansk, regning, bibelhistorie og danmarkshistorie. Efter 1958 kom skolerne på landet på omgangshøjde med byskolerne, og vi fik en syvårig hovedskole med en treårig realskole. Det var på den tid, vi fik de mange tværkommunale centralskoler. Der var tale om en stor udbygning af den offentlige service og en betydelig større lighed i adgangen til uddannelse.

Loven var forberedt i en kommission nedsat i 1954, hvori lærerorganisationerne havde sæde. Kommissionen nåede frem til et kompromis, som alle kunne acceptere. Selv om partierne ikke fulgte kommissionsforslaget, blev der forhandlet videre med organisationerne, der endte med at acceptere den udelte skole. Undervisningsminister Julius Bomholts tale på et lærerstævne i 1953 viser meget godt, hvordan store ekspansive reformer skulle blive til:

»Som forberedelse til enhver lovgivning af større rækkevidde bør der forhandles med de interesserede organisationer, for skolens vedkommende bl.a. med lærerorganisationerne. Et åbent samarbejde mellem interesserede parter giver de bedste resultater, og på skolens område kan der nu engang ikke gennemføres andre almene reformer end dem, som lærerne i kraft af deres indsigt og erfaring kan gå ind for«.

Det var ikke kun, når den offentlige service skulle udbygges, at tætte korporative samspil var normen. Det samme gjaldt, når den sociale sikring blev forbedret. Den 9. april 1964 nedsatte SR-regeringen Wechselmann-kommissionen – opkaldt efter dens formand, amtmand Sigurd Wechselmann – der havde en stærk repræsentation af A-kassernes Samvirke, LO, FTF, Arbejdsdirektoratet og DA. Kommissionen skulle forberede en reform af a-kasse-systemet, idet a-kasser med mange ledige gentagne gange igennem 1950'erne havde haft besvær med at få medlemsbidragene til at slå til, når understøttelserne skulle udbetales.

I det afgørende kompromis mellem fagbevægelsen og DA blev fremtidens – det vil sige nutidens – finansieringsmodel fastlagt: A-kassemedlemmer og arbejdsgivere skulle betale et fast, mindre bidrag til staten, hvorefter staten afholdt udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Under lavkonjunkturer – som man i 1966 knapt kunne huske, hvad var – ville staten betale langt størstedelen. Trods denne omlægning af finansieringen, hvor staten overtog en stor del af finansieringsansvaret, skulle de fagforeningstilknyttede a-kasser fortsat administrere arbejdsløshedsforsikringen. For sin velvilje fik DA fravristet a-kasserne al arbejdsanvisning og kontrol med de arbejdsløse. Denne funktion skulle over i de nye, nu rent statslige arbejdsformidlinger. Venstre og Det konservative Folkeparti havde visse reservationer, men alle partier i Folketinget stemte i 1967 for det kompromis, som de korporative aktører var blevet enige om i Wechselmann-kommissionen.

Begge love er ekspansive velfærdsreformer. Og det er måske ikke så overraskende, at man kan bruge korporatisme til at forberede reformer, når den kage, der skal deles, vokser. Det er ikke vanskeligt at tage et medansvar for forbedringer. Men hvad nu hvis kagen bliver mindre?

Er små kager uspiselige?

Den udbredte forestilling i korporatisme-forskningen – og vist nok også blandt politikere og i den brede offentlighed – er, at korporatisme kun er til de tider, hvor man spiser stadig større kager. Der kan ikke herske tvivl om, at det er lettere at træffe beslutninger og indgå kompromisser, når der er mere at dele ud af. Én ting er, at nogle i et kompromis muligvis får mere end andre, men hvis alle får mere, ja så går det ofte endda. Ikke desto mindre er ræsonnementet bag argumentet – at korporatismen kun er til gode tider – tyndt. Eller rettere – det er forkert.

Det centrale for en hvilken som helst aktør, der overvejer at gå ind i en forhandling, er, om det kan svare sig. Hvad får jeg ud af at gå med henholdsvis at holde mig udenfor? Det interessante i en sådan beslutningslogik er derfor ikke, om man kunne indgå en bedre handel for 10 eller blot ét år siden, men hvad ens muligheder er nu og i fremtiden. I økonomien taler man om, at tidligere afholdte omkostninger ikke spiller en rolle for de nutidige beslutninger. Det samme gælder fortidens afkast. Og det gælder også, når man skal vurdere, om man vil deltage i et korporativt udvalg. Udtrykt i kagemetaforikken er det afgørende ikke, om gårsdagens tilbud inkluderede en stor Othelloagkage, men hvad der er på hylden i dag. Selv blandt de små kager, der i dag er på hylden, må man vurdere, hvilken man foretrækker. Pointen er naturligvis, at organisationerne godt kan lokkes til at deltage i reformforberedende udvalg og tage et medansvar for ubehagelige

beslutninger, der stiller dem dårligere end tidligere, hvis de skønner, at de bliver stillet endnu dårligere ved ikke at deltage.

Lad os se på endnu et eksempel fra velfærdsstatens historie. Skattereformen i 1993 indførte arbejdsmarkedsbidraget – »bruttoskatten« – som tilfalder staten. Indkomstskatten, herunder den kommunale, beregnes af det lavere beløb, der er tilbage, når bidraget er betalt. For kommunerne betød det her og nu et faldende provenu på 4-5 mia. kr. voksende til 8-10 mia. kr., når arbejdsmarkedsbidraget var indfaset og nået op på 8 pct. Kommunernes Landsforening (KL) har i forbindelse med budgetsamarbejdet årlige forhandlinger med staten om det kommende års bloktilskud. I forhandlingerne lagde KL ikke overraskende op til, at kommunerne over bloktilskuddet skulle kompenseres for denne omlægning af skatten, som jo tilfaldt staten og udhulede det kommunale beskatningsgrundlag. Staten var dog ikke hverken til at hugge eller stikke i. Regeringen ville ikke indgå en aftale om en fuld og permanent kompensation, men inddrog derimod spørgsmålet som et af mange ved de årlige forhandlinger. KL var dermed bragt i den – ikke særligt behagelige – situation, at et forhandlingssammenbrud ville betyde, at kommunerne skulle hæve skatterne for at sikre sig indtægterne til det niveau for velfærdsservice, som man allerede havde. I praksis betød det, at statens forhandlingssituation var forstærket, og at KL, fordi konsekvenserne af et sammenbrud i forhandlingerne var værre end at blive ved bordet, blev nødt til at acceptere, at der kun blev tale om en delvis kompensation.

Som organisation fortsætter KL altså med at deltage i det korporative samarbejde, selvom kagen var blevet mindre end før 1993. Spørgsmålet var jo ikke, hvor stor kagen var i de gode gamle dage. For KL var det afgørende at få den størst mulige af de mindre kager, der nu kunne vælges imellem.

Faktisk kan processen, der førte frem til 1958-skoleloven, også ses som et eksempel på, hvordan mindre kager kan være spiselige. Lærernes organisationer havde i udvalgsarbejdet foreslået en mellemløsning på spørgsmålet om delt eller udelt skole. De var ikke meget for ideen om en udelt skole, men Folketingets partier ville ikke følge udvalgets anbefalinger. Der fulgte et kompliceret og langvarigt forhandlingsforløb mellem lærernes organisationer, ministeriet og Folketingets partier, der dog endte med, at lærerne – hårdt presset – accepterede et forlig, som partierne havde ændret markant i forhold til det udspil, lærerne selv havde været med til at udforme i udvalget. Ganske vist handlede

uenigheden ikke om penge – at skolen ville komme til at koste flere penge, var der ikke tvivl om – men om lovens indhold. Pointen er dog den samme. Lærernes organisationer vurderede, at de i sidste ende ville tabe mere ved ikke fortsat at deltage i forhandlingerne med regeringen. Men derved måtte de også tage et medansvar for det endelige kompromis.

Eksemplerne peger på endnu et hyppigt overset træk ved de tætte forhandlinger mellem staten og organisationerne om reformer af velfærdsstaten. Der er typisk så mange ting på spil samtidigt, at det ikke er rimeligt kun at tale om kager.

Spiser man kun kager?

Næsten uanset hvilken reform, der er på dagsordenen, består den af mange dele, som kan føjes sammen på et utal af måder. Det kan godt være, at en regering vil styrke den aktive arbejdsmarkedspolitik og »ret og pligt«-linjen, men hvilke instrumenter skal indgå? Hvor store ydelser skal de aktiverede have, hvem skal styre indsatsen, hvordan skal den finansieres, hvilke krav skal der stilles til den ledige, hvornår skal de aktiveres, osv.?

Velfærdsstatens mange indsatser er ofte så omfattende og komplicerede, at de kan være svære at overskue. Til gengæld er velfærdsreformers kompleksitet og sammensathed befordrende for etableringen af et kompromis og for en forpligtende inddragelse af organisationerne. Det, der er vitalt for én aktør, vil ofte være mindre vigtigt for en anden og vice versa. Udtrykt i den kulinariske terminologi kan man sige, at menuen består af mange retter, der kan sammensættes på flere måder. Og det er unægteligt lettere at blive enige, når én foretrækker ost, mens en anden ønsker kage. Et par eksempler kan igen illustrere pointen.

I 1976 fik selvstændige som noget nyt ret til arbejdsløshedsforsikring. Det var de radikale og Kristeligt Folkeparti, der i et forlig med den svage socialdemokratiske mindretalsregering året forinden havde sat spørgsmålet på dagsordenen. Et korporativt udvalg med deltagelse af LO og DA, det såkaldte Trier-udvalg (efter formanden Adam Trier), skulle forberede den lovændring, der skulle sikre de selvstændige adgang til at arbejdsløshedsforsikre sig. I udvalget var LO imod forslaget, men da det fra politisk hold var givet, at de selvstændige skulle sikres ret til at forsikre sig, var det afgørende for LO at undgå, at ordningen undergravede det eksisterende a-kasse-system, som var domineret af faglige kasser. Blandede a-kasser skulle undgås, og lige

så snart en selvstændig havde fået lønarbejde, skulle han overflyttes til en faglig a-kasse. DA ville gerne have undgået dette, men med en socialdemokratisk regering var det ikke muligt. Til gengæld sikrede DA, at det blev en meget bred personkreds, der fik adgang til arbejdsløshedsforsikring. Medhjælpende ægtefæller og direktører blev således ligestillet med selvstændige.

Både LO og DA vælger altså at deltage i et lovforberedende udvalg, selv om der er elementer ved kommissoriet og ved udvalgets endelige forslag, som de ikke er meget for. Et kompromis og en nogenlunde enig udvalgsindstilling bliver mulig, fordi de to organisationer har forskellige kardinalpunkter, som kan tilgodeses uafhængigt af hinanden.

Også i nyere tid er der eksempler på, at organisationerne deltager i forpligtende samspil med ministerierne i forberedelsen af reformer af arbejdsmarkedspolitikken, som de ikke bryder sig om. De vælger at tage et medansvar for stramninger, fordi de på enkelte centrale punkter får nogle indrømmelser.

Et embedsmandudvalg – det såkaldte 2005-udvalg – havde i sommeren 1998 forberedt Arbejdsmarkedsreformens såkaldte 3. fase. Tidligere faser havde allerede ændret arbejdsmarkedspolitikken i en mere aktiv retning: Langvarigt arbejdsløse skulle aktiveres, aktivering førte ikke til genoptjening af dagpengeperioden, den samlede dagpengeperiode var reduceret til 5 år, rådighedsreglerne var skærpet, unge skulle hurtigt aktiveres, osv. Med 3. fase lagde 2005-udvalget op til yderligere opstramninger. Parterne, dvs. arbejdsmarkedets hovedorganisationer med LO og DA i spidsen, var utilfredse med, at de ikke tidligt havde været involveret i forberedelsen af reformerne. I sensommeren blev der derfor indledt trepartsdrøftelser, men det var oplagt for parterne, at de ikke fik mulighed for at ændre radikalt i 2005-udvalgets forslag.

I en kort og intens periode argumenterede og kæmpede parterne for at trække reformen i den retning, de foretrak. De endte med at producere et såkaldt »fælles konklusionspapir« sammen med Arbejdsministeriet. På visse punkter var DA og LO enige. Det gjaldt især forslaget om at styrke parternes deltagelse i styringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, og de fik også forhindrede en mere fleksibel tilrettelæggelse af aktiveringen, sådan som embedsmandsudvalget ellers havde lagt op til. På andre områder kunne LO og DA nå frem til kompromisser, fordi reformforslaget indeholdt så mange elementer, at man kunne handle indbyrdes. Parterne fik – på DA's foranledning – indføjet en reduktion i den samlede dagpengeperiode fra 5 til 4 år. DA frafaldt

omvendt et ønske om, at a-kasserne skulle afgive rådighedskontrollen med de ledige. I atter andre tilfælde blev et kompromis muliggjort af bevidst vage formuleringer, der i princippet kunne tilgodese begge organisationer.

Alt i alt er det begrænset, hvad parterne – især LO – fik ud af at indgå i tætte drøftelser med regeringen. 2005-udvalget havde lagt op til stramninger, og de blev stort set gennemført. Den afgørende indrømmelse var, at LO og DA fortsat skulle formulere de konkrete mål- og resultatkrav for den samlede arbejdsmarkedspolitiske indsats. Når der som her er tale om en bred bemyndigelseslov, er det selvfølgelig ingen ringe gevinst. Men på reformens øvrige indhold – stramningerne – var indflydelsen begrænset.

Der er flere grunde til, at regeringen fik arbejdsmarkedets store organisationer til at tage et medansvar for reformen i 1998. For det første fik parterne forhindret et par ændringer, som de var meget imod. For det andet kunne indrømmelser på et område indløses med gevinster på et andet. Reformens mange dele muliggjorde denne form for handler. Men frem for alt valgte DA og især LO, der blev ramt hårdest af ændringerne, at tage et medansvar for reformen, fordi ét område var så centralt, at man var villig til at gå meget langt for at tilgodese dette: Den fortsatte partsstyring måtte ikke antastes. I situationen var det åbenbart gevinst nok for LO.

Efterspillet viste, at mange LO medlemmer umiddelbart fandt gevinsten ved trepartsaftalen meget begrænset. Utilfredsheden blev udstillet i dagspressen, hvor dagbladet Politiken den 28. oktober 1998 fx konstaterede, at »LO-toppen blev hængt«. Især blandt SiD's medlemmer var kritikken så stærk, at formanden, Poul Erik Skov Christensen, trak sin støtte til aftalen tilbage.

Uroen i LO's bagland illustrer meget godt, at der trods alt er grænser for, hvor langt organisationerne kan gå i deres aftaler med myndighederne. Det er muligt, at LO-toppen har ret i, at de har fået indrømmelser på helt centrale områder, og at resultatet ville være blevet dårligere for medlemmerne, hvis ikke LO via aftalen havde taget et medansvar for reformen. Men organisationens top skal også kunne overbevise medlemmerne om det. Selv om organisationerne kan og vil tage et medansvar for byrdefulde reformer, er der grænser for, hvor lidt de kan komme hjem med og stadig overbevise medlemmerne om, at de har vundet.

Hvem bestemmer menuen?

Korporative forhandlinger er forenelige med reformer af velfærdsstaten. Og det er ikke kun, når kagen bliver større, at organisationerne kan overtales til at tage et medansvar for reformerne, selv om det selvfølgelig er lettere. For det første kan organisationerne til tider godt deltage i forberedelsen af reformer og acceptere forringelser, hvis de oplever, at de er uomgængelige, og at alternativerne er værre. For det andet kan organisationerne også overtales til at tage et medansvar for ubehagelige reformer, hvis de på anden vis får nogle afgørende indrømmelser – eller undgår forringelser, som de ellers ville stå over for.

For at der kan blive tale om forpligtende korporative samspil med organisationerne, må regeringen og centraladministrationen tage initiativ til dem eller i det mindste acceptere, at de foregår. De ansvarlige politikere er veto-aktører. Uden deres accept – intet forpligtende samspil. I et konsensusorienteret land som Danmark, der oven i købet typisk har svage mindretalsregeringer, er der mange grunde til, at en minister gerne vil have bred opbakning til ubehagelige velfærdsreformer. Det er ikke kun den nuværende statsminister, der gerne vil have oppositionens støtte til nødvendige reformer. Oppositionen kan let score nemme vælgergevinster, hvis en regering gennemfører upopulære foranstaltninger, og reformer, der vedtages med snævre flertal, kan omgøres, når regeringen skifter. Alligevel er de store organisationers opbakning til store reformer ikke så afgørende i dag, som de tidligere var.

Mens organisationernes medlemmer i de gode gamle dage med det stabile partisystem og den klare klassestruktur typisk repræsenterede et bestemt partis kernevælgere, er det ikke længere tilfældet. Langt under halvdelen af SiD's medlemmer stemmer i dag socialdemokratisk. Og det er efterhånden mange år siden, at den typiske Venstre-vælger havde jord under neglene. Vælgerne er blevet troløse, ligesom partierne. Organisationerne kan ikke levere stemmerne, og partiernes vælgere er mere heterogene. Men dermed er organisationernes opbakning heller ikke så vigtig for partierne som tidligere. En regering vil derfor i højere grad end for 30 eller 40 år siden vurdere fra sag til sag, i hvilket omfang et forpligtende samarbejde med organisationerne kan betale sig politisk. Til tider vil den sikre sig sit politiske flertal først og derefter inddrage organisationerne i et forpligtende samarbejde, hvor frihedsgraderne og dermed organisationernes indflydelsesmuligheder er mere begrænsede. Det ved organisationerne selvfølgelig godt, og alene

af den grund regner de heller ikke med en altafgørende indflydelse på alle dele af et reformkompleks. Det har de nu nok aldrig gjort, men indflydelsen kan i endnu mindre grad end tidligere tages for givet. Paradoksalt nok kan det generelt set øge organisationernes villighed til at sikre sig den indflydelse, de dog kan opnå. Det korporative samspil i reformpolitikken foregår i dag i højere grad på det parlamentariske livs præmisser.

Der vil stadigvæk være situationer, hvor en regering ønsker organisationernes opbakning til større reformer. Blandt andet fordi oppositionen i en række tilfælde kan vindes for et upopulært forslag, hvis regeringen har sikret sig de vigtigste organisationers støtte til reformerne. Det rejser spørgsmålet om, hvordan og i hvilket omfang politikerne mere generelt kan få organisationerne til at tage et medansvar for reformer af velfærdsstaten, når kagen bliver mindre. For enkelhedens skyld anskuer vi problemstillingen fra regeringens synspunkt.

Regeringen må have troværdige trusler over for organisationerne, hvis de ikke vil tage et medansvar for reformerne. Det er oplagt, at en stærk regering, der har sit flertal i orden, har lettere ved at overtale organisationerne til at tage medansvar for ubehagelige reformer end en svag regering. Regeringen ville kunne gennemføre sin politik uden organisationernes opbakning. Selv en parlamentarisk stærk regering er dog ikke nødvendigvis særlig troværdig i sine reformbestræbelser. Hvis den stikker halen mellem benene, så snart der viser sig modstand mod reformerne – og det gør der altid – vil selv en stærk regering virke svag og utroværdig. Der er mange – også ganske friske – eksempler på, at en regering undsiger egne reformforslag, som forudsigeligt vækker modstand og kritik.

En regerings trusler om under alle omstændigheder at ville gennemføre reformer kan også forekomme utroværdige, hvis organisationernes deltagelse i den faktiske gennemførelse af en påtænkt reform er afgørende for reformens effekt. Når Julius Bomholt talte så pænt til lærerne i 1950'erne, var det selvfølgelig også, fordi en reform, der helt undsiges af lærernes organisationer, har sværere ved at blive iværksat. En tilsvarende magt har arbejdsmarkedets organisationer i relation til den aktive arbejdsmarkedspolitik. Deres aktive medvirken er måske ikke altid nødvendig, men hvis organisationerne modarbejder den aktive arbejdsmarkedspolitik, er den meget svær at gennemføre. Generelt er det lettere for en regering egenhændigt at gennemføre reformer af overførselsindkomsterne end af velfærdsstatens service. Det vil derfor

også være en mere troværdig trussel, hvis regeringen på disse områder siger, at den vil gennemføre reformerne, uanset om organisationerne deltager i et forpligtende samspil eller ej.

Organisationernes tilskyndelse til at tage et medansvar for stramninger og nedskæringer øges, hvis reformer under alle omstændigheder ses som nødvendige og uundgåelige. Så vil selv små gevinster kunne præsenteres som sejre. Økonomisk krise eller en udbredt opfattelse af, at et velfærdsområde ikke fungerer tilfredsstillende, kan bidrage til, at organisationerne vil tage medansvar for forringelser. Skiftet i arbejdsmarkedspolitikken i retning af en aktivlinje byggede på en udbredt oplevelse af, at ledige ikke i al fremtid kunne blive i dagpengesystemet. Tilsvarende med erkendelsen af problemet med den voksende ældrebyrde. Også dette gøder jorden for »nødvendige« reformer og dermed for, at organisationerne vil indgå i forpligtende samspil omkring forberedelsen af dem.

Regeringen kan også sammenkoble en række reformtiltag i en pakke med flere elementer, som kun på visse områder imødekommer organisationernes ønsker. Derved bliver det lettere at lave kompromiser, og det bliver lettere for organisationerne over for medlemmerne at præsentere dele af en reformpakke som en sejr.

Regeringen har endelig én afgørende fordel i samspillet med de store, centrale og personaletunge organisationer. Ifølge den klassiske organisationsteori er det primære formål for en organisation at sikre sin egen overlevelse og at beskytte sine kerneopgaver. Den primære eksistensberettigelse for de store interesseorganisationer og deres mange ansatte er, at de kan dokumentere og demonstrere deres evne til at varetage organisationens interesser over for politikere og myndigheder. Det gælder organisationerne for velfærdsstatens producenter, og det gælder særligt arbejdsmarkedets store organisationer, der med decentraliseringen af det kollektive forhandlingssystem har betydeligt færre kerneopgaver end for blot 25 år siden. De lever med andre ord af at bevæge sig på de bonede gulve og sidde i diverse udvalg, hvor de kan være med til at træffe vigtige beslutninger. Eller i det mindste give indtryk heraf. Det var blandt andet derfor, at LO var så forhoppet på at være med i trepartsdrøftelserne omkring arbejdsmarkedsreformens 3. fase. Efter års udelukkelse og overenskomstindgreb i foråret 1998, skulle organisationerne vise deres værd.

De store, sekretariatstunge interesseorganisationer er mere afhængige af regeringen og centraladministrationen end omvendt. Det ved

politikere og embedsmænd såmænd godt. Det er også derfor, at de kan inddrage organisationerne i reformer af velfærdsstaten. Selv når kagen bliver mindre.

Bomholt-citatet fra 1953 er taget fra Henning Bregnsbo, *Kampen om skolelovene 1958*, København 1971, s. 46.

