

Fagbevægelsens institutionelle magttab og korporatismens krise

**Henning Jørgensen, Professor, Institut for Statskundskab,
Center for Arbejdsmarkedsforskning CARMA, Ålborg Universitet,
henningj@dps.aau.dk**

**Flemming Larsen, Professor mso, Institut for Statskundskab,
Center for Arbejdsmarkedsforskning CARMA, Ålborg Universitet,
flemlar@dps.aau.dk**

Der har de senere år været meget fokus på den traditionelle fagbevægelses svækkede position med medlemstab og stadig sværere betingelser for medlemsopbakning og -mobilisering. Hvad der imidlertid har været væsentlig mindre fokus på, er parternes og især fagbevægelsens svækkelse i forhold til den historisk stærke position med hensyn til at formulere og gennemføre arbejdsmarkedspolitik. Her har fagbevægelsen både mistet indflydelse i forhold til en konsulerende/rådgivende rolle i den politiske beslutningsproces, ligesom der i forhold til gennemførelsen er sket en gradvis udhuling af de korporative organer (nævn, råd, udvalg), endnu mere udtalt med kommunaliseringen af beskæftigelsespolitikken. Alt sammen noget, der svækker fagbevægelsens rolle og magt. I denne artikel analyseres denne udvikling med et historisk tilbageblik med henblik på at vurdere, i hvilken udstrækning dette svækker fagbevægelsens institutionelle magt og med et særligt fokus på, hvordan ændrede forvaltningspolitiske styringsformer spiller sammen hermed. Det er således argumentet i denne artikel, at ændrede forvaltningspolitiske styringsformer svækker fagbevægelsens institutionelle magttab i en større udstrækning, end det ofte anerkendes. Også hos fagbevægelsens centrale aktører selv.

Korporatismens krise og fagbevægelsens svækkede position

En del af fagbevægelsens institutionelle magt-

base har bestået af arbejdsmarkedsparternes traditionelle store indflydelse på udformningen og gennemførelsen af arbejdsmarkedspolitikken – eller beskæftigelsespolitikken – som det kom til at hedde op gennem 00'erne. I Danmark er der en lang tradition for at inddrage »berørte parter« og at bruge kollegiale organer til samarbejde og regulering. Historisk er arbejdsmarkedets parter blevet fast integreret i det politisk-administrative system, hvor fag- og brancheinteresser så samtidig har kunnet tilgodeses. Fagbevægelsens stilling i forhold til det politisk-administrative system er imidlertid blevet ret så grundigt ændret gennem de seneste årtier. Det samme gælder i og for sig arbejdsgiverorganisationernes. Her har parterne en formel fælles skæbne i forhold til den mindre politiske brug af korporatismen, som er sket i Danmark siden 1990'erne. Den politiske del af »Den danske model« har ændret sig betydeligt.

Fagbevægelsens magttab er dog formodentlig stærkere end arbejdsgivernes, idet en stor del af arbejdsgivernes strukturelle magt er baseret på kontrollen over samfundets produktionsmuligheder, og derved fastholdes

afhængighed og dermed indflydelse for arbejdsgiverne, også i relation til indretning og implementering af arbejdsmarkedspolitikken. Den sidste har direkte betydning for fagforeningsmedlemmerne. Eller sagt på en anden måde: arbejdsgivernes involvering har traditionelt været mindre, især i forhold til gennemførelsen, eller det man kunne kalde den administrative korporatisme, hvor betydningen af den faktiske udførelse har haft mindre konsekvenser for arbejdsgiverne end fagbevægelsens medlemmer. Fagbevægelsen har både substantielle og institutionelle interesser i spil. Derfor er der ikke identiske tab på de to sider af »industrien« ved den krise, som korporatismen er kommet i.

Fagbevægelsen har en dobbelt ressource- og magtproblematik at forholde sig til: dels i forhold til partssystemet, dels i forhold til det politisk-administrative system. Korporatismens fald og beskæftigelsespolitikens udvikling har i den henseende bidraget stærkt til at øge fagbevægelsens problemer. De sidste kan således ikke diskuteres uafhængigt af de politisk-administrative udviklinger, og det er ændringer heri med politisk og administrativ korporatisme i centrum, at artiklen har sit fokus. »Den danske model« og korporatismen er blevet set som tæt forbundne (Mailand, 2008; Marcussen og Ronit, 2003). Fagbevægelsen er i endnu stærkere grad blevet set som afmægtiggjort, ja ligefrem blevet erklæret død flere gange; men den eksisterer trods alt endnu og søger både faglig og politisk indflydelse. Så hvis der er et liv efter døden for fagbevægelsen, er det værd at undersøge, hvilke faktiske muligheder den har for interessevaretagelse i forhold til de politisk-administrative betingelser. De politiske og forvaltningsmæssige rammer har netop været under stærk forandring gennem de seneste 15 år, og artiklen søger at vise, hvordan fagbevægelsens institutionelle magtbase er blevet ændret herigennem, og hvilke konsekvenser, der kan forudses.

Magtforståelsen skal straks præciseres såvel som forståelsen af de politiske forudsætninger for magterhvervelse, inden den danske historik tegnes op for at nå til en konklusion omkring fagbevægelsens indflydelsesproblemer, og hvordan sammenhængen er med korporatismens krise.

Fagbevægelsesressourcer og magt

Fagbevægelsens forskellige ressourcer og mobiliseringsevner afhænger ikke kun af interne medlemsforhold, indtægtskilder og opbakning; hvad man kan kalde »organisatorisk magt«. De er i allerhøjeste grad også afhængig af eksterne forhold. Hvis man indkredser nogle af disse ressourcer og kapabiliteter i begrebet »institutionel magt«, kommer de fælles organisatoriske samspil med arbejdsgiverside i officielle fora til at indtage en betydningsfuld plads. I centrum for overvejelserne her står det arbejdsmarkedspolitiske område og ændringerne heraf, men der tages sideblik til andre politikområder og generelle udviklinger i øvrigt. Mere præcist kan det siges at være *den politiske ramme om fagbevægelsens institutionelle magttab*, der er i centrum for overvejelserne.

Konkret vil vi ud fra en historisk analyse af de ændringer, der er sket gennem de seneste to årtier i Danmark i forholdet mellem fagbevægelse og stat på det arbejdsmarkedspolitiske område, diskutere funktionelle ændringer, rollebestemmelser og magtproblematikker, som er fundamentale for fagbevægelsen, ligesom vi vil søge at uddrage en erfaringslære i forhold til reguleringen af arbejdsmarkedet. I forhold til det sidste er fagbevægelsens faldende indflydelse også at se som et problem for en korporatisme, som har været fundamental for opbygningen og gennemførelsen af ikke kun arbejdsmarkedspolitik, men den bredere model for styring af samfundsudviklingen. Det er således ikke ændringer på det arbejdsmarkedspolitiske område, der alene kan forklare den ændrede stilling, fagbevægelsen har fået i forhold til det politiske

system. Magttabet har videre og mere komplekse begrundelser.

Nærværende artikel bygger datamæssigt på de undersøgelser, der er gennemført i CARMA-regi gennem de sidste mere end 25 år, inkluderende både interview- og surveyanalyser, samt sekundæranalyser af anden relevant litteratur omhandlende samme problemstilling.

Analytisk forforståelse: En ændret politikdannelses- og forvaltningsmodel?

Studiet angår arbejdsmarkedsregulering. Forståelse af den indebærer relevansen af korporatisme-begrebet. Derfor må der først gøres op med den teoretiske forestilling, at offentlig regulering bedst forstås som en ny »governance«-form, som ikke-hierarkisk politikproduktion (Rhodes, 2007; Sørensen og Torfing, 2007). Fagbevægelsen skulle så blot være en blandt mange aktører i governance-netværk, der stadig kunne gøres sin indflydelse gældende.

Mange hævder, at offentlig styring er blevet fundamentalt forandret gennem de senere år ved, at magt er blevet flyttet ud af traditionelle parlamentarisk-repræsentative og forvaltningsmæssige organer, hvorfor direkte deltagelse også skulle være blevet vanskeliggjort. Ændrede styrings- eller »governance«-former er blevet introduceret, hvor bl.a. mere markedsbaserede løsninger træder i stedet for offentlige, eller de sammensættes i mindre gennemsigtige offentlig-private projekter (OPP), ligesom flere og flere horisontale samarbejdsinstitutioner vokser frem (Scharpf, 1997; Rhodes, 1997; Streeck, 1999; Klijn og Skelcher, 2007; Crouch, 2011). Det offentliges autoritet og styringskapacitet skulle være stærkt formindsket, og nye »kvaliteter« være kommet til i moderniseringerne. »Governance« fremføres så som den nye trylleformular: ny og bedre politikproduktion. Netværk skulle ligeledes ifølge mange teoretikere have afløst hierarki (Kickert, 1997; Kooiman, 2003;

Klijn, 2008; Sørensen og Torfing, 2005, 2007, 2011). Ændringerne formodes at gælde alle politik- og forvaltningsniveauer.

Der er bestemt også mange indikatorer på, at der kommer flere og flerartede samordningsorganer, og at der ligeledes udvikles såkaldte »partnerskabsmodeller« på tværs af grænser, men det berettiger formodentlig ikke isoleret til at tale om en kvalitativ ny politik- og forvaltningsmodel. Der er stadig tale om central statslig styring med hierarkiske ledelses- og arbejdsmåder i forvaltningerne, og dermed også fortsatte stærke magtcentre. Også selv om markedstilpasninger er blevet et centralt element i mange politiktiltag, også på det arbejdsmarkedspolitiske område. I virkelighedens verden har de nye former for markedsstyring introduceret i New Public Management (NPM)-bølgen således ikke erstattet tidligere klassiske centrale bureaukratiske og mål- og rammebaserede styringsformer, men snarere lagt et nyt lag her ovenpå (Thelen og Streek, 2010). Her er nationale betingelser og udviklinger også med til at gøre forholdene forskellige, hvorfor for eksempel de nordiske landes fagbevægelser heller ikke står over for identiske problemer med de sydeuropæiske. Institutionelle betingelser er således meget forskellige (Magnusson et al., 2008).

Det gælder også i Norden, at antallet af mere netværksbaserede organer godt kan være øget betragteligt, uden at det har medført et kvalitativt skift i styrings- og politikudviklinger. Omvendt kan man hævde, at der med afskaffelse af og reduceret indflydelse til korporative organer i Danmark siden 2007 er tale om et partielt kvalitativt skift, fordi såvel politikdannelses- som implementeringsprocesser bliver meget forskellige fra, hvad de har været tidligere. Det er, hvad der vil blive argumenteret for i denne artikel. Så går man bort fra den etablerede arbejdsmarkedsregulering, hvor korporatisme har spillet en helt central rolle. Problemet har teoretisk været, at den klassiske antagelse om suveræn po-

litiske styringsorganer, der alene træffer beslutninger, og en lydige administration, der fører beslutninger ud i livet, aldrig har været en realitet. Virkeligheden har set anderledes ud end foreskrevet i den parlamentariske styringskæde. Det var også, hvad den danske magtudredning nåede frem til (Togeby m.fl., 2004). Der har altid været mange aktører – offentlige som private – involveret i politikudvikling og forvaltningsvirke, og korporative arrangementer har været én af disse former. At forstå korporatisme som erstattet af »netværksstyring«, som et nyt begreb til indfangelse af disse nye udviklinger, er derfor også mangelfuldt, da man kommer til at glemme eller overse de realitetsnære forhold omkring organernes autonomi og opgavevaretagelse (Pollitt and Hupe, 2011), som foregår under statslige rammesætninger.

Skiftende aktørsamspil er således ikke det samme som faste interessekoalitioner, som der har været tale om ved korporative organer, der arbejder i hierarkiets skygge. De har været nedsat af det offentlige, hvorfor der her igennem har været en styret og fast interessevaretagelse. Korporatismen kan så have både *politiske (konsultative)* og *administrative* former. Det kan f.eks. være politisk konsulterende i trepartsagtige samspil (som eksempelvis kommissioner, lovforberedende udvalg og politiske aftaler med arbejdsmarkedets parter) og i relation til den administrative korporatisme med f.eks. faste forvaltningsorganer (som råd, nævn og udvalg). For at kunne differentiere og undersøge sådanne organer, som udfører regulative opgaver, må der ses på fire autonomiforhold: formelt-*legale* aspekter, *ressourcemæssige*, *organisatoriske* og *symbolske*. Der må være den grad af forpligtethed, som en officiel udpegning og dermed kompetencemæssig legal status giver, der må være finansielle midler til at gøre godt med, der må etableres en fast organisatorisk enhed for arbejdet, og der må være legitimitet omkring arbejdet. Det at inddrage væsentlige aktørgrupper på arbejdsmarkedet i formelle

fora er også at sætte nogle symbolske og normative standarder for, hvordan problemer skal løses. Omvendt er netværk uden de tre første aspekter uden fast regulativt potentiale, og dermed bliver de nemt »tomme skaller«. Det er i realiteten forskellen på korporatismen og mere løse netværkskonstruktioner, der derudover også ofte indeholder en bredere aktørkreds.

Korporatismen har historisk været en måde at få samfundsmæssig hjælp til at udvikle politik og sikre implementering af politiske beslutninger på måder, der *kombinerer vertikale og horisontale styringsmåder* (Schmitter, 1974; Lembruch, 1977; Schmitter og Lembruch, 1979; Cawson, 1985; Streeck og Schmitter, 1985; Lembruch og Schmitter, 1985; Streeck, 1992; Armingeon, 1994). Netværk bliver i dag mest betragtet ud fra et horisontalt samarbejdsparadigme; men så ser man noget bort fra det politisk-hierarkiske indhold i de fast institutionaliserede aktørarrangementer og reguleringer. *Arbejdsmarkedets parter*, der har været de centralt inddragne aktører i de korporative organer, har været med til at regulere arbejdsmarkedsforhold og er herigennem blevet ansvarliggjorte over for mere end deres egne interesser. Omvendt er det netop en af pointerne i at tildele private interesseorganisationer sådanne *privilegerede stillinger* i forhold til det politisk-administrative system, at man derigennem kunne få en kvalitativt bedre politikdannelse og en mindre besværlig implementering af politik.

Med til gevinsterne ved denne privilegerede stilling har været, at arbejdsmarkedsorganisationerne dermed fik adgang til ressourcer og magtbaser, de ikke selv kunne etablere – om de erklærede sig som horisontale netværk nok så mange gange – ligesom de på lidt forskellig vis fik etableret muligheder for at vise aktuelle og potentielle medlemmer, at de havde »goder« at byde på, som andre ikke havde. Specielt for fagbevægelsen har det været et vigtigt forhold, når man betæn-

ker, at medlemshvervning og -pleje også er at synliggøre, at den faglige organisation har indflydelse på de politisk fastsatte reproduktionsvilkår, og at man gennem fagforeningen har en stemme i forhold til politikudviklinger og offentligheden. Dermed er vi også ved noget af det, der kan mistes for fagbevægelsen, når korporatismen kommer i krise, hvorved faste kanaler for interessevaretagelse blokeres. Det er en meget aktuel problematik.

Regulering, administrativ korporatisme og fagbevægelsens rolle

Både det kollektive overenskomst- og aftalesystem og det offentliges politikindsatser over for arbejdsmarkedet drejer sig om *regulering* gennem fagligt selvstyre og statslig retsliggørelse. Reguleringen omfatter både processer og strukturer på arbejdsmarkedet, hvor arbejdsmarkedets parter selv siden 1899 med Septemberforliget lagde grunden for en voluntaristisk arbejdsmarkedsregulering, men hvor staten både gennem etablering af en minimal lovgivningsramme, startende med Det fagretslige system og forligsmandsinstitutionen i 1910, og ved senere lovgivning og udbygning af velfærdsstatslige politikker med tilhørende rådgivnings- og forvaltningsstrukturer har gennemført en omfattende politisk regulering (Ibsen og Jørgensen, 1979). Arbejdsmarkedets parter fik tidligt en privilegeret position i politikudviklingerne, hvor de både blev inddraget i forberedelsen af ny lovgivning (bl.a. gennem kommissioner og høringer) og i administrationen af ordninger (f.eks. Arbejderforsikringsrådet, uddannelsesinstitutionsbestyrelser m.v.). Arbejdsmarkedets parter var fra starten både policy-makere og policy-takere, og staten så en oplagt interesse i at inddrage parterne fast og institutionaliseret, fordi det gavne lovgivning, politikimplementering og legitimeringen af reguleringer.

Faktisk blev den første korporative institution med partsdeltagelse etableret før Septemberforliget 1899, idet staten året før indbød de

nyetablerede hovedorganisationer DSF (De samvirkende Fagforbund, nu LO) og DA (Dansk Arbejdsgiverforening) til at være medlemmer af et Arbejderforsikringsråd. Siden blev antallet af sådanne administrative korporatisme-organer udvidet betragteligt, og samtidig kunne en politisk korporatisme vokse sig stærk, særlig i efterkrigstiden, hvor udviklingen af de velfærdsstatslige politikker blev omfattende.

Arbejdsmarkedsreguleringen fik med etableringen af den officielle »Arbejdsformidlingen« i 1969 og senere udbygninger knyttet til korporatismen en bærende akse, først med regionale arbejdsmarkedsnævn i 1970 og siden regionale arbejdsmarkedsråd i 1993/94. På den vis har arbejdsmarkedets parter historisk båret både informationer, ideer, beslutninger, implementeringer og legitimeringer igennem (Larsen m.fl., 1996, Madsen og Pedersen, 2003). Udviklingen af arbejdsmarkedspolitik fra 1960'erne og resten af århundredet som korporativt projekt havde transformativ betydning for administrationen (Streeck og Thelen, 2005; Jørgensen, 2006).

Behovet for at få realitetsnære beslutninger taget, som også kunne indkalkulere, hvad der måtte være aturdler i implementeringen, som skulle overvindes, var én vigtig begrundelse for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i beslutningsprocessen og designingen af politikken, men behovet for at få *koordineret* forståelser og handlinger i implementeringsleddet var en lige så væsentlig del. Kravene til koordination i systemet er store og komplekse, og her kunne arbejdsmarkedets parter træde til som nogle, der kunne håndtere en del af disse. Også selv om de samtidig havde egen interessevaretagelse at tage hensyn til. Samtidig ville transaktionsomkostninger blive lave, eftersom parterne kendte til veletablerede rutiner for beslutninger og tilpasninger, og heri lå også, at parterne havde opbygget deres egne reguleringer på konfliktløsning. Derfor var der gevinster at hente

på interesseafstemningsplanet med forventet lavere konfliktrisiko. Det ville gavne hverdagens samarbejde i alle led.

Jo mere antallet af regulative punkter og organisatoriske knudepunkter tog til, jo stærkere var behovet for at løse disse koordinations- og »governance«-problemer også. Politikere og administratorer ræsonnerede efterhånden, at det var nærmest umulig at gennemføre arbejdsmarkedspolitik mod parternes vilje, og derfor var en styret og ansvarlig inddragelse af dem i politikudviklingerne givtig. Derfor kom arbejdsmarkedspolitik-administrationen til at se særskilt ud, med en korporatisme-ramme og en selv-administration, der adskilte sig fra en del andre policy-felter. Den statslige vertikale, hierarkiske styring blev suppleret af og nogle gange substitueret af partsbaseret horisontal styring. Man kan tale om, at der udviklede sig et relativt autonomt aktørsystem bestående af arbejdsmarkedets parter, Arbejdsministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet) og politikere (både i parlament, amt og kommuner). Eftersom mange aktører var med i denne konstellation, blev den politiske kontrol om ikke lemfældig, så dog lempelig. Vel var der offentlig diskussion og politisk kritik af de korporative arrangementer, men ikke med en sådan styrke, at det fik det offentlige til at ændre politikmodellen.

Arbejdsmarkedspolitik blev i vid udstrækning til parternes politik. Fagbevægelsen påtog sig dermed offentlige funktioner, hvor de underlagt en statslig forvaltningsramme, som skulle tilsikre legal forvaltning, har haft fast og institutionel sikret adkomst til at præge et politikområdes udvikling. Det gjaldt om at forene denne ansvarlighedsrolle i offentlig politikudvikling med interessevaretagelse på medlemmernes vegne. Den faste institutionalisering af indflydelsen og samarbejdstraditionerne gjorde, at fagbevægelsens magtressourcer voksede. Det gavnede formodentlig også udviklingen af organisatoriske ressourcer, for da der ikke var konkurrence fra konkurreren-

de faglige organisationer, kunne de faglige organisationer bruge deres privilegerede status til at sikre indflydelse på politikker, der var af stor betydning for medlemmernes hverdag, til at rekruttere flere medlemmer eller til at mobilisere opbakning bag synspunkter. Fagbevægelsens ledere var dog også klar over, at de pådrog sig et ansvar ved at indtage denne stilling; men eftersom LO-fagbevægelsen havde stærke bånd til socialdemokraterne, der for det meste også indtog regeringsbænkene, kunne meget klares i ledelsernes indbyrdes aftaler. Politikmodellen var centraliseret i sin kerne, om end den havde mange forgreninger, også regionalt og lokalt.

Når fagbevægelsen således lod sig integrere stærkt i den statslige politikudvikling, var det heller ikke til at undgå, at der kom kritik for eksklusivitet og partiskhed. Det første, fordi arrangementerne var for de etablerede interesser og ikke for nyopkomne organisationer, og det andet fordi det var »de lukkede klubbers« beslutningstagen på den politiske regulerings side, hvor medlemsinteresser (og i øvrigt andre gruppers interesser) ofte kunne blive marginaliserede. Hensynet til de parlamentariske realiteter for partiledelsen blev ofte brugt som argument for ikke at lade fremførte medlemsinteresser styre de faglige ledes stillingtagen. Parlamentarisk kunne der fremføres anklager for partiskhed og manglende demokratisk forankring. Alligevel var der både fagligt og politisk opbakning bag den politiske regulering og dens sociale koordinationsformer, der hviler på etableret tillid mellem aktørerne og evne til at finde fælles løsninger og fælles erfaringslære.

Fagbevægelsen havde med sin deltagelse i styring og implementering af velfærdspolitikker fået en institutionel magtbase, som faktisk blev udbygget med etableringen af regionale arbejdsmarkedsråd (RAR) i 1993/1994, hvor den socialdemokratiske ledende regering både gennemførte en tilbuds- og en styringsreform af arbejdsmarkedspolitik-

ken. Indholdsmæssigt kom behovsorienteret aktivering i centrum med uddannelse som et hovedinstrument. Regionalisering af styringen var ensbetydende med en vidtgående kompetence til 14 regionale arbejdsmarkedsråd til at disponere over mange milliarder til aktivering og andre arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Repræsentationsmæssigt var det igen arbejdsmarkedets parter, der sammen med kommunale og amtslige repræsentanter blev sat til at indholdsudfylde politikken og sikre koordination af implementeringer. Politikerne centralt fraskrev sig beslutningsmyndighed til fordel for regionale arbejdsmarkedsråd. Det fik aktiveret ganske mange, ja hundredevis af lokale faglige folk i arbejdet. Tilsvarende de centrale politikere blev fagbevægelsens top gjort mindre væsentlige som beslutningstagere end før, hvor de regionale og lokale fora fik mere betydning. Der var tale om en hidtil ukendt stærk arbejdsmarkedspolitisk mobilisering, som var regionalt forankret.

Nedbrydning af den konsultative og administrative korporatisme

Op til 1990'erne var det næsten utænkeligt at vedtage og gennemføre beskæftigelsespolitiske indsatser uden, at arbejdsmarkedets parter blev inddraget i beslutningsprocesserne i en konsultativ rolle, ligesom parterne også havde en betydningsfuld rolle i gennemførelsen af politikkerne i forhold til gennemførelse og den administrative korporatisme. Og i takt med udviklingen af den danske fortælling om flexicurity i 2000'erne fremhæves de korporative strukturer ofte som en del af forklaringen på den danske flexicurity-model, hvor social dialog og afbalancering af økonomiske og velfærdspolitiske hensyn bliver en integreret del af politikførelsen (Jørgensen, 2002; Larsen, 2002, 2004). Det skyldes bl.a., at den danske kombination af social sikkerhed og fleksibelt arbejdsmarked aldrig har været formuleret som en bevidst politisk strategi eller nedfældet i lovgivning. (Den danske case uden en bevidst strategi har i øvrigt

fået flexicurity-begrebets teoretiske fader Ton Wilthagen til at supplere sit begrebsapparat med det, han betegner som en »tilstand« af flexicurity – Wilthagen, 1998; Wilthagen og Tros, 2004). Fremfor et fast policy design er det politikførelsen og de korporative strukturer, som af eksperterne gives æren for den gunstige danske flexicurity-fortælling.

På den anden side er den stærke inddragelse af arbejdsmarkedets parter i både politikdannelse og implementering også blevet beskyldt for at være konservativ og hindrende for nytænkning af de politiske indsatser, hvor især fagbevægelsens fokus på deres medlemmers rettigheder i flere lande har været opfattet som hindrende for at føre en mere socialt disciplinerende (»work first«) linje i beskæftigelsespolitikken (Knuth og Larsen, 2010). Det handler dermed både om magt og ideologi, men sandsynligvis også om mulighederne for konkret at lave politikforandring, når arbejdsmarkedets parter mere og mere er blevet skubbet ud på sidelinjen i forhold til både den konsulerende og implementerede rolle i beskæftigelsespolitikken.

Den korporative indflydelse var på sit højeste i midten af 1990'erne, hvor arbejdsmarkedets parter var med i udformningen af arbejdsmarkedsreformen fra 1994, der efterfølgende gav parterne stor indflydelse på politikken, bl.a. med oprettelsen af et nationalt og de 14 regionale arbejdsmarkedsråd med vide beføjelser. Siden blev indflydelsen gradvist udhulet. I sidste halvdel af 1990'erne kom der stigende politisk utilfredshed i regeringskredse med den måde, de løbende revisioner af arbejdsmarkedsreformen fra 1993/1994 blev udmøntet på. Det var ikke kun i radikale kredse, men også i socialdemokratiske, at arbejdsmarkedets parter ikke længere blev betragtet som nogle, der ville sætte »landets« interesser – dvs. regeringens – over egne. Især finansminister Mogens Lykketoft fik til opgave at gå forrest med et forsøg på, at »tilbageero bre magten« på arbejdsmarkedspolitikfeltet.

Det blev – for det første – sværere for parterne at bevare deres *konsultative rolle*, blandt andet fordi beslutninger om større arbejdsmarkedsreformer flyttes til finanslovsforhandlingerne, hvor parterne har sværere ved at komme til orde. Her er parterne blot en af flere relevante aktører fremfor på beskæftigelsesområdet, hvor de er de helt centrale aktører på arbejdsministeriets ressortområde. Desuden blev den konsulerende rolle udtyndet ved, at parterne i stigende grad blev holdt uden for det lovforberedende arbejde. Det første markante eksempel herpå, kom ved tredje revisionsrunde af 1994-reformen i 1998, hvor forslag til revisioner ikke blev forberedt med parterne, men i et rent embedsmandsudvalg.

VK-regeringen kunne få vedtaget »Flere i arbejde«-forliget i 2002/2003 uden store politiske sværdsdrag. Men det lagde grunden for en grundlæggende ændring af både indhold og styring på det »beskæftigelsespolitiske« område. Kontrol og sanktioner blev indholdsmæssigt sat i højsædet, idet aktivering blev omlagt, for at få »trusselseffekter« sat i værk, så ledige selv skulle og ville finde job, og uddannelse blev neddrolet. Styringsmæssigt blev parterne dernæst sat på sidelinjen. Den administrative korporatisme blev altså – for det andet – stærkt svækket, bl.a. fordi parterne mistede megen indflydelse i de nye »beskæftigelsesråd« (sammenlignet med arbejdsmarkedsrådene), som blev oprettet med jobcenterreformen i 2007. Det var en fundamental ændring: parterne var ikke længere del af offentlig forvaltning, aktivering var omlagt og uddannelse sat på skrump. På grund af den asymmetriske interessestruktur var det således fagbevægelsen, der følte tabet stærkest. De nye lokale organer er alene rådgivende.

Det næste og væsentligste angreb på den korporative administrative er kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen fra 2009, idet parterne traditionelt ikke har haft megen ind-

flydelse på den kommunale del af indsatsen (Bredgaard og Larsen, 2009). Den lille undtagelse var rådgivende lokale koordinationsudvalg fra 1999, som stadig kun havde høringsstatus. Samtidig kan kommunaliseringen i 2009, og herunder ikke mindst at kommunerne overtager finansieringen af dagpengesystemet, også ses som et mere ideologisk drevet angreb på de fagbevægelsesrelaterede a-kasser. At ændringer af ydelsessystemerne kan bruges til de-korporatisering, kan i øvrigt også ses i andre lande (f.eks. Tyskland og Sverige) (Larsen og Knuth, 2010). I udgangspunktet er der godt nok ikke sket formelle ændringer i a-kassernes funktion og rolle. Men det er svært at forestille sig en fortsat konstruktion, hvor kommunerne står for finansieringen, mens a-kasserne står for administrationen af dagpengene. Hvis fagbevægelsen mister kontrollen over a-kasserne, kan det udgøre en alvorlig risiko for dem, idet a-kasserne ofte tillægges stor betydning for rekruttering af nye medlemmer. Dette synes også at have spillet ind på den centrale beslutningsproces i forhold til at kommunalisere indsatserne. Som en tidligere direktør for Arbejdsmarkedsstyrelsen forklarer: »Der var jo en klar vurdering af, at det kunne være en vej til, at man kom ud af den situation hvor, at a-kasserne havde den store rolle som de har i dag, så der var et positivt drive. Samtidigt vidste man godt, at de var et problem at skaffe opbakning til en rent kommunal løsning fordi det lige præcis ville skade a-kasserne. Så det var meget i spil, at det både kunne være lidt attraktivt at få dem ud af banen, men samtidig et problem, fordi det så formentlig politisk ville være umuligt at få det vedtaget. Og der er et magtaspekt i arbejdsmarkedspolitikken, hvor dét at lægge det ud til kommunerne fjerner arbejdsmarkedets parter fra indflydelse, og det har også været en del af beslutningsgrundlaget« (P1, Lars Goldschmidt, 2008).

NPM-tiltag og lønmodtagerinteresser

De seneste års operationelle ændringer med jobcenterreform og kommunalisering indi-

kerer, at det vil blive endnu sværere for arbejdsmarkedet parter at få indflydelse på implementeringen af beskæftigelsesindsatserne i fremtiden. Dette mønster ligner de øvrige nordeuropæiske lande, hvor parterne tidligere havde stor indflydelse på beskæftigelsespolitikken, men hvor de af flere grunde mere og mere anses som et forstyrrende element i den mere socialt disciplinerende tilgang. Især fagbevægelsen, som fokuserer på medlemsrettigheder og indsatser til gavn for medlemsinteresser som substantielle hensyn. På denne vis virker en »afpolitisering« af implementeringsstrukturen tilbage på de politiske muligheder for at ændre indholdet i beskæftigelsesindsatserne. Og her spiller nye forvaltningsformer, som indirekte stiller spørgsmålstejn ved korporatismens velsignelser, også en væsentlig rolle.

De første væsentlige forandringer heraf blev som nævnt allerede introduceret af Nyrup regeringen med Mogens Lykketoft som initiativtageren til flere NPM-tiltag, der i implementeringsleddet kom til at betyde noget for, hvordan arbejdsmarkedspolitikken reelt kom til at se ud (Larsen 2011; Larsen and Van Bergel, 2009). Forvaltningsarrangementer blev stille omlagt, så effektivitet og efficiens mere kom i centrum for overvejelser og handlinger, og der blev indført stærke kontrol- og koordinationsmekanismer, som skulle øge den centrale styring på området. Dermed blev også den administrative korporatisme sat over for at skulle konkurrere med andre styrings- og koordinationsmåder.

Det var som nævnt med VK-regeringens »Flere i arbejde«-reform i 2003, der for alvor blev startet et åbent opgør med den tidligere politik- og forvaltningsmodel. Arbejdsmarkedspolitik var kommet til at hedde »beskæftigelsespolitik«, og det var mere end kosmetisk sminke (Mailand, 2008; Jørgensen, 2008, 2010). Indholdet heri var ikke kun indholdsmæssigt rettet mod at gøre beskæftigelse og selvforsørgelse til alfa og omega i indsat-

serne (jobplan erstattede f.eks. individuel handlingsplan), men også at aktivere og disciplinere forvaltningsapparatet på en anden måde, så det kom andre styringsmetoder og styringssignaler ind i systemet. Det lykkedes i løbet af de efterfølgende år. Introduktionen af »andre aktører« var en outsourcingsstrategi, der skulle sætte konkurrence ind, og som skulle løbe et privat marked i gang (Bredgaard og Larsen, 2006). Udbudsrunder og etablering af quasi-markeder ville ifølge regeringen »effektivisere« systemet og gøre det mere relevant for ledige borgere – eller »brugere«, som sprogbrugen nu blev. Men ændringerne havde også den – formodentlig intenderede – bieffekt, at det ville kunne underminere den korporative beslutningstagen og dermed svække fagbevægelsens stilling. Politisk blev projektet imidlertid behændigt solgt på at kalde det en inddragelse af »andre aktører«, hvor fagbevægelsen så sig selv som leverandører og dermed en måde, hvorpå de kunne tilbageerobre ressourcer og indflydelse. Trods store markedsdele i introduktionen af dette marked blev fagbevægelsens leverandører stort set skubbet ud af markedet, hvor de i dag ikke har mange aktører tilbage.

Traditionel arbejdsformidling blev efterhånden afviklet til fordel for en IT-netbaseret model, som ved hjælp af fuld synlighed formodedes at kunne fungere ved hjælp af markedskræfterne alene. Det mindskede yderligere betydningen af de fagligt forbundne a-kasser, der traditionelt har været en rekrutteringskanal for de faglige organisationer. Når formidlings-/matchningsopgaver skrives ud af den offentlige opgaveportefølje, bliver de aktører og institutioner, der tidligere har varetaget denne centrale funktion på arbejdsmarkedet, også marginaliserede.

Introduktion af NPM-elementer kom i en lind strøm i den offentlige forvaltning, og flere gange var det beskæftigelsespolitiske system i front med nyttiltag. Kontrolsystemer, statistisk og anden form for overvågning, eva-

luering og nye ledelsesmodeller var i første omgang mest følbare for personalet, der oplevede nydefinitioner af arbejdsopgaver, detaljeret manualisering heraf og rolledefinitioner, men også stor udskiftning og delvis afprofessionalisering (Baadsgaard et al., 2011, 2012). Den stigende interne overvågning, kontrol og regulering har korresponderet med den ændrede eksterne regulering. I næste omgang skete der også et orienteringsmæssigt skift væk fra partshensyn til interne hierarkiske målstyringer. Planlægningen af indsatser og udførelsen af arbejdet blev mindre og mindre influeret af lønmodtagerhensyn. En udvikling som fagbevægelsen paradoksalt nok støttede op omkring i forhold til at fastholde en stærkere central styring, men som i realiteten – som dette nye forvaltningsparadigme tog over – også udtømte mulighederne for parternes indflydelse og en realisering af den administrative korporatisme.

Væsentligst i henseende til institutionel ændring af systemet – og med afmonterende virkninger for fagbevægelsens indflydelse – var som nævnt ovenfor etableringen af jobcentre i 2007, hvor VK-regeringen som en del af Strukturreformen ændrede hele set-up'et på arbejdsmarkedet (Klitgaard og Nørgaard 2010). RAR blev nedlagt og erstattet af kun høringsorganer: lokale beskæftigelsesråd og fire regionale beskæftigelsesråd. Fagbevægelsen var ikke længere del af offentlig forvaltning, men var sat på sidelinjen, hvorfra de sammen med arbejdsgiverne kunne komme med gode råd, men det var jobcentrene, der bestemte. I godt to år foregik der en dobbeltstyring af beskæftigelsessystemet, hvor der i 77 jobcentre var delt statslig og kommunal ledelse, mens der i 14 forsøgscentre etableredes ren kommunal ledelse. Men VK-regeringen afventede ikke evalueringen, men gav ansvaret for hele beskæftigelsessystemet til kommunerne med det samme. Fra 1.8. 2009 blev beskæftigelsessystemet således helt kommunaliseret. AF blev nedlagt. Så var det lokale politikere

frem for faglige repræsentanter, der styrede, ressourcemobiliserede og evaluerede.

Det skal også noteres, at fagbevægelsen ikke har været i stand til at få DA og arbejdsgiver-siden med på effektivt at forsvare »Den danske model«, forstået som de institutionelle støttepiller, som arbejdsmarkedsreguleringen har hvilet på. Tværtimod kan man sige, at DA har betjent sig af politisk »forumshopping« (Borchorst m.fl., 2012). Reguleringsmodellen er svækket.

Fagbevægelsen havde mistet en aldeles central institutionel magtposition. Det gik igen på centralt niveau. Politikudviklingerne har været med til at erodere ellers velfungerende centrale, regionale og lokale styringsnetværk med fagbevægelsen som fast deltager. Relationer er blevet NPM-mainstreamede internt og markedsgjort udadtil, hvor prisemekanismen har gjort sit indtog i arbejdsmarkedsreguleringen. Aktørsystemet er blevet pluraliseret og fragmenteret. Kontraktualisering har generelt været med til at afmontere tidligere magtbastioner og arbejdsmåder. Organisatoriske reformer og den genindførte hierarkiske styring internt i systemet forstærker skiftet. Der er etableret et kvalitativt anderledes – og afkorporativeret – styrings- og koordineringsregime, hvor ministeransvaret i øvrigt også er afkortet, hvorfor det bliver vanskeligt at placere et styrings- og indsatsansvar entydigt. Interessehensynene er dermed også skiftet. Det er ikke fagbevægelsens interesser, der længere privilegeres i systemet. Tværtimod. Afviklingen af AF, afkorporativering af forvaltningssystemet, kommunalisering af beskæftigelsespolitikken og presset på de faglige a-kasser er alt sammen dysfunktionel for en faglig interessevaretagelse. Og det har formodentlig også været hensigten fra VK-regeringens side, men formodentlig også et forsøg på for politikerne at skabe større handlerum for en mere aktiv »work-first« orienteret beskæftigelsespolitik ved at generobre magt fra parterne. Set i forhold til, at udvik-

lingen imod en af-korporativering faktisk påbegyndtes af den socialdemokratisk ledede regering i slutningen af 1990'erne, er det en bredere politik- og forvaltningsudvikling, der har sat fagbevægelsens institutionelle magt under pres.

Af-korporatiseringens betydning for politikudvikling og fagbevægelsens indflydelse

Politikdannelse og -implementering sker i dag meget uden om fagbevægelsen. Både substantielle og institutionelle interesser kan synes at være blevet marginaliserede. Det er ikke nye governance-strukturer, der er på spil, men politisk magtudøvelse og ændret arbejdsmarkedsregulering som dokumenteret ovenfor. Umiddelbart kan det dog være svært at vurdere betydningen af af-korporativering af arbejdsmarkeds- eller beskæftigelsespolitikken, især fordi det kræver en mere aggregeret analyse over længere tid, og eftersom det kan være svært at vurdere i forhold til enkelte reformer og politikændringer. Det gør også, at strukturelle og adfærdsmæssige effekter af den mindre partsindflydelse nemt kan blive vanskelige at identificere empirisk, hvilket i øvrigt styrkes af NPM- og konkurrenceindretningens snævre fokus på umiddelbare og kortsigtede resultater.

Men tabet af løbende koordinering med parterne og samarbejde omkring indretning og gennemførelse af arbejdsmarkedspolitikken har formodentlig langsigtede konsekvenser for indholdet i politikkerne. Især kan det have den konsekvens, at det bliver sværere at politikformuleringssiden at fastholde traditionerne for afbalanceret politik, som medierer og komplementerer økonomiske interesser med sociale hensyn. Der synes allerede at være de første tendenser til, at det bliver stadig sværere at få repræsenteret lønmodtagerinteresserne i politiktiltag, jf. dagpengeforkortelse, fordoblet genoptjeningperiode og reformer på kontanthjælpsområdet. Sammenbruddet af det politiske og stort anlagte korporatismeforsøg, trepartsforhandlingerne, i maj-juni

2012 bekræfter kun partsinteressernes – og især fagbevægelsens – udstempling.

I forhold til den administrative korporatisme og gennemførelsen af indsatserne kan den sociale interaktion i hverdagen mellem ledige og jobcenteransatte være ændret, og det samme er den sociale interaktion mellem de kollektive aktører. Omkostningerne er på individniveau øgede spændinger mellem standardisering og behovstilpasning, og på kollektivt niveau nedsat beslutningskraft og koordinationsevne, faldende engagement fra privat aktørside, nedsat nærhed til arbejdsmarkedet og tilsvarende mindsket fleksibilitet i indsatser.

I sidste instans bliver det politiske system således også taber på ændringerne. Såvel aktørkonstellationer som magtstrukturer er forandret ret grundlæggende på området. Den administrative korporatismes multifunktionalitet er brudt ned, opgaver, autonomi og beslutningscentre er omlagt, hvorved der også er sket *nedbygning af de koordinations- og politikudviklingsarrangementer*, der var blevet centrale for gennemførelsen af indsatser, siden arbejdsmarkedsreformer i 1990'erne. Det svækker de komplekse reguleringssystemer, der har været bygget op for at producere kollektive goder.

Men ikke kun det offentlige mister noget i af-korporativeringsbølgen; især for fagbevægelsen har ændringerne været ugunstige – og magtmæssigt skræmmende. Fagbevægelsens stilling er ændret fra at have været co-producent af offentlige politikker til at stå som lobbyist uden for systemet. Set i et partsperspektiv er det en asymmetrisk magt-udvikling, vi har med at gøre. Fagbevægelsen har utvetydigt mistet institutionel magt med omlægningerne af såvel styrings- som indholdssiden af beskæftigelsespolitikken. Omlægningerne har dernæst tilbagevirkningseffekter på den organisatoriske magt, for nu er der ikke politiske »sejre« og forbedringer at

henvise til. Medlemshvervning gøres endnu vanskeligere. Det institutionelle magttab udgør således en yderligere faktor i forhold til en generelt presset fagbevægelse, der indtil for nylig nok ikke havde set nye forvaltnings-systemer og styringsformer som en del af en gradvis udhuling af egen indflydelse.

Litteratur

- Armingeon, Klaus (1994), *Staat und Arbeitsbeziehungen – Ein Internationaler Vergleich*, West-deutscher Verlag, Opladen.
- Baadsgaard, K. et al. (2012), »Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde – ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(4): 30-47.
- Baadsgaard, K. et al. (2011), *Jobcentre og klemte kvalifikationer*, CARMA, Aalborg.
- Bredgaard, T. og Larsen, F. (2006), *Udlisitering af beskæftigelsespolitikken – Australien, Holland og Danmark: Markets usynlige eller statens synlige hånd?*, DJØF, København.
- Borchorst, A., Caraker, E. og Jørgensen, H. (2012), »Den danske Model« i knibe – også for analytisk potentiale?, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2): 82-104.
- Cawson, Alan, red. (1985), *Organized Interests and the State – Studies in Meso-Corporatism*, Sage, London.
- Christiansen, Peter Munk og Baggesen, Michael (2008), *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Christiansen, Peter Munk og Nørgaard, Asbjørn Sonne (2003), *Faste forhold og flygtige forbindelser*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.
- Crouch, Colin (2011), *The Strange Non-Dead of Neoliberalism*, Polity, Cambridge.
- Ibsen, F. og Jørgensen, H., *Fagbevægelse og Stat*, Bind 1-2, Gyldendal, København.
- Jørgensen, Henning (2010), »From a Beautiful Swan to an Ugly Duckling – The Renewal of Danish Activation Policy since 2003«, *X European Journal of Social Security*, 11(4): 8-23.
- Jørgensen, Henning (2008), »Fra arbejdsmarkedspolitik til beskæftigelsespolitik – kosmetiske eller indholdsmæssige forskelle?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3): 8-23.
- Jørgensen, Henning (2006), *Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse – innovation eller trussel mod dansk »Flexicurity«*, ETUI og LO, Brussels og København.
- Jørgensen, Henning (2002), *Consensus, Cooperation and Conflict. The Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kickert, W. et al. (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- Klijn, E.H. (2008), »Networks as perspective on policy and implementation«, Cropper et.al., red., *Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-46.
- Klijn, E.H. og Skelcher, C. (2007), »Democracy and network governance: Compatible or not? Four conjectures and their implications«, *Public Administration*, 85(3): 587-608.
- Klitgard, M. og Nørgaard, A.S. (2010), »Afmagtens mekanismer: Den danske fagbevægelse og arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne«, *Politica*, 42(1): 5-26.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*, Sage, London.
- Landemore, H. og Elster, J., red. (2012), *Collective Wisdom – Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Larsen, Flemming (2011), »Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 13(4): 39-55.
- Larsen, Flemming og Van Berkel, Rik, red. (2009), *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, DJØF Publishing, Copenhagen.
- Larsen, Flemming m.fl. (1996), *Aktivering og aktørvurdering*, CARMA, Aalborg.
- Lembruch, Gerhard (1977), »Liberal Corporatism and Party Government«, *Comparative Political Studies*, vol. 10: 91-126.
- Lembruch, G. og Schmitter, Ph.C., red. (1985), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, New York/London.
- Madsen, P.K. og Pedersen, L. red. (2003), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, SFI, København.
- Magnusson, L., Jørgensen, H. og Dølvik, J.E. (2008), *The Nordic approach to growth and welfare – European lessons to be learned?*, ETUI, Brussels.
- Mailand, Mikkel (2008), *Regulering af arbejde og velfærd – mod nye arbejdsdelinger mellem staten og arbejdsmarkedets parter*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Mailand, Mikkel (2008), »Partsinddragelsen i beskæftigelsespolitiske reformer under VK-regerin-

- gen – kontinuitet eller forandring?«, *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(3): 39-56.
- Marcussen, M. og Ronit, K., red. (2003), *Stat og interesseorganisationer i det 20. århundrede*, Århus Universitetsforlag, Århus.
- Pollitt and Hupe (2011), »Talking about Government: The role of Magic Concepts«, *Public Management Review*, 13(5): 641-58
- Rhodes, R.A. W. (2007), »Understanding Governance: Ten Years On«, *Organization Studies*, vol. 28: 1243-64
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Westview, Boulder.
- Schmitter, (1974), »Still the Century of Corporatism?«, *The Review of Politics*, vol. 36: 85-131
- Schmitter, P. og Lembruch, G., red. (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, New York/London.
- Streeck, Wolfgang (1999), *Korporatismus in Deutschland – Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Campus, Frankfurt.
- Streeck, Wolfgang (1992), *Social Institutions and Economic Performance: Studies in Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London/Beverly Hills.
- Streeck, W. og Thelen, red. (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Streeck, W. og Schmitter, Ph.C., red. (1985), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London/Beverly Hills.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob red. (2011), *Samarbejdsdreven innovation – i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Sørensen, Eva and Torfing, Jacob, red. (2007), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
- Sørensen, Eva og Torfing, Jacob (2005), *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde.
- Tøgeby m.fl. red. (2004), *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.