

Niels Chr. Sidenius:

## Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces

Artiklen behandler især Industrirådets placering og indflydelse i den politiske beslutningsproces. Det påvises, hvorledes en række økonomiske ændringer i omgivelserne direkte har påvirket organisationens aktiviteter og struktur, ligesom det har åbnet for indflydelse på nye områder. Endvidere vises, at forskelle mellem politiske sagsområder og mellem beslutningsformer påvirker organisationens indflydelsesmuligheder, men også, at disse influeres af andre forhold i omgivelserne. Endelig diskuteres samspillet om industripolitikken, og her påpeges blandt andet årsager til forskelle i indflydelse samt betydningen af tværgående myndigheders 'indtrængen' på sektorpolitikken. Afslutningsvis trækkes nogle mere generelle perspektiver op.

### Indledning\*

Denne artikel behandler aspekter af Industrirådets, Håndværksrådets og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds samspil og placering i den politiske beslutningsproces, det vil sige de aktiviteter, som organisationerne i forskellige strukturer udfolder for at påvirke industripolitikken og andre former for politik, der har væsentlig indflydelse på industriens og håndværkets produktionsbetingelser. Artiklen belyser især industrirådets placering i dette samspil, der opstår og udvikles i skæringspunktet mellem på den ene side den statslige politiks vedtagelse og implementering og på den anden side organisationens politiske og organisatoriske bestræbelser på at

\* Artiklen er en forkortet og lettere omarbejdet udgave af et papir udarbejdet til den VI Nordiske Statskundskabskongres i august 1981. Arbejdet er foregået inden for projektet "Industrialisering, industripolitik og industrielle interesseorganisationer i Danmark efter 1930", der støttes af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. - Jeg takker ansatte i Industrirådet og Håndværksrådet for nyttige kommentarer til papirets første version.

Niels Chr. Sidenius:

## Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces

Artiklen behandler især Industrirådets placering og indflydelse i den politiske beslutningsproces. Det påvises, hvorledes en række økonomiske ændringer i omgivelserne direkte har påvirket organisationens aktiviteter og struktur, ligesom det har åbnet for indflydelse på nye områder. Endvidere vises, at forskelle mellem politiske sagsområder og mellem beslutningsformer påvirker organisationens indflydelsesmuligheder, men også, at disse influeres af andre forhold i omgivelserne. Endelig diskuteres samspillet om industripolitikken, og her påpeges blandt andet årsager til forskelle i indflydelse samt betydningen af tværgående myndigheders 'indtrængen' på sektorpolitikken. Afslutningsvis trækkes nogle mere generelle perspektiver op.

### Indledning\*

Denne artikel behandler aspekter af Industrirådets, Håndværksrådets og Arbejderbevægelsens Erhvervsråds samspil og placering i den politiske beslutningsproces, det vil sige de aktiviteter, som organisationerne i forskellige strukturer udfolder for at påvirke industripolitikken og andre former for politik, der har væsentlig indflydelse på industriens og håndværkets produktionsbetingelser. Artiklen belyser især industrirådets placering i dette samspil, der opstår og udvikles i skæringspunktet mellem på den ene side den statslige politiks vedtagelse og implementering og på den anden side organisationens politiske og organisatoriske bestræbelser på at

\* Artiklen er en forkortet og lettere omarbejdet udgave af et papir udarbejdet til den VI Nordiske Statskundskabskongres i august 1981. Arbejdet er foregået inden for projektet "Industrialisering, industripolitik og industrielle interesseorganisationer i Danmark efter 1930", der støttes af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. - Jeg takker ansatte i Industrirådet og Håndværksrådet for nyttige kommentarer til papirets første version.

varetage medlemmernes interesser og sikring af selve organisationens eksistens og indflydelse.

I artiklens første afsnit diskuteres årsagerne til væksten i Industrirådets organisatoriske ressourcer op gennem 1970'erne, hvorunder især betydningen af ændrede politisk-institutionelle og økonomisk-konjunktuelle omgivelser fremhæves. Det andet afsnit søger at belyse blandt andet disse ressourcers betydning i forskellige former for samspil mellem organisationen og det politisk-administrative niveau, og her lægges vægt på påvisning af den betydning, som forskelle i politisk sagsområde og beslutningstype har for Industrirådets indflydelsesmuligheder.

Endelig behandler artiklens tredje afsnit organisationernes og det politisk-administrative niveaus samspil i forbindelse med udviklingen af industripolitikken og dens institutioner. Herunder belyses aspekter af organisationernes placering og rolle i blandings-administrationen, betydningen af organisationernes voksende indbyrdes konkurrence og endelig organisationernes muligheder for indflydelse på beslutninger, der ikke blot træffes af sektorministeriet, men påvirkes kraftigt af tværgående politisk-administrative organer.

#### 1. Udviklingen i Industrirådets organisatoriske ressourcer

Årsagerne til væksten i Industrirådets organisatoriske ressourcer kan opdeles i eksterne og interne årsager. Som eksterne årsager kan nævnes fremkomsten af objektive samfundsproblemer, herunder den økonomiske krises konsekvenser, samt væksten i den offentlige sektors funktionsområder. Interne årsager er for eksempel medlemmernes pres for flere serviceydelser samt organisationens selvekspansive kræfter med henblik på opfyldelse af sagligt formulerede målsætninger. I det følgende argumenteres for især tre forholds betydning, nemlig Danmarks indtræden i EF i 1973, den økonomiske krises gennemslag i 1974 og - som det afgørende - den offentlige sektors udvikling.<sup>1</sup>

---

1) Dokumentationen i det følgende er ikke detaljeret. Generelt bygger argumentationen på årlige beretninger siden 1973/74, hovedbestyrelsesberetninger (der foreligger tre gang om året) siden marts 1975 og organisationens håndbog siden 1970/71.

Det er vanskeligt at veje betydningen af offentlige politiske foranstaltninger mod betydningen af objektive samfundsproblemer. Industrirådet er dog en overvejende politisk orienteret interesseorganisation, idet dens aktiviteter og organisatoriske udvikling mindre bestemmes af objektive samfundsproblemer end af det offentliges forsøg på at modvirke sådanne samfundsproblemers negative effekter. Eksempelvis er det ikke Industrirådets opgave at løse forureningsproblemerne, men at påvirke de offentlige indgreb herimod på en for medlemmerne hensigtsmæssig måde samt vejlede disse i forbindelse med løsning af de problemer, der opstår som følge af det offentliges reguleringsforsøg. Dette kan belyses ud fra udviklingen i de sekretariatsmæssige ressourcer og i udvalgsstrukturen.

I dag er sekretariatets erhvervsøkonomiske afdeling en selvstændig enhed på størrelse med de andre afdelinger (bortset fra eksportbureauet, der er langt større), men i 1970 blev disse erhvervsøkonomiske funktioner varetaget af én ansat under informationsbureauet. Først i 1971 varetages funktionen i en selvstændig afdeling, der i 1980 har fire sagsbehandlere. Den organisatoriske differentiering og ressourcevæksten er formentlig begrundet i en vis udvidelse af de statslige erhvervsstøtteordninger i 1970'ernes begyndelse samt ikke mindst i en forudgående ændring i Handelsministeriets organisation. Omkring 1970 sker der således en vis samling af de industripolitiske områder i Handelsministeriets 2. afdeling, både i form af opgaveoverførsel fra 1. afdeling og i form af oprettelse af et 6. kontor i 2. afdeling, der netop skal beskæftige sig med industriudvikling.<sup>2</sup> Dette er således et eksempel på udviklingen mod strukturel lighed mellem organisationer og centraladministrationen,<sup>3</sup> konkret organisationens strukturelle tilpasning.

Denne bestemmelse af Industrirådets politiske og sekretariatsmæssige opgaver ud fra udviklingen i de statslige aktiviteter er endda tydeligere med teknisk afdeling. Den er i 1970 opført i sekretariatsfortegnelsen med én medarbejder, er under etablering i

---

2) Jfr. Kongelig dansk Hof- og Statskalender 1971, København 1971.

3) Jfr. Morgen Egeberg m.fl., "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", i Johan P. Olsen (red.), Politisk organisering, Oslo: Universitetsforlaget, 1978, p. 116.

1971 for i 1974 at være en afdeling med tre sektioner: forskning og teknologi (1980: teknologi og energi), miljøbeskyttelse samt fysisk planlægning (under etablering). Disse tre sektioner er ret tydeligt dannet som følge af det offentliges øgede indgreb i forsknings- og teknologiområdet, i miljøbeskyttelsen og med hensyn til lands-, regions- og kommuneplanlægning. Derimod falder etableringen af en sektion for levnedsmiddelteknologi delvis uden for dette mønster, idet Industrirådet i 1977 overtager såvel opgaver som personale fra ISALESTA, - efter anmodning fra levnedsmiddelindustrien.<sup>4</sup>

Også i udvalgsstrukturen afspejles afhængigheden af den offentlige sektors udvikling. Efterfølgende etableringen af den erhvervsøkonomiske afdeling nedsættes i 1972 Erhvervspolitisk udvalg, og på energipolitikområdet nedsættes i 1976 både et særlig sagkyndigt energiudvalg og et elprisudvalg i sammenhæng med den energipolitiske lovgivning i Folketinget i foråret 1976.<sup>5</sup> Ligeledes nedsættes et udvalg vedrørende fysisk planlægning i 1974, teknologi- og uddannelsesudvalget omkring 1974 og et egentligt levnedsmiddeludvalg i 1973. Miljøudvalget - tidligere Miljøbeskyttelsesudvalget - synes derimod nedsat allerede i 1960'erne - men den statslige miljøpolitik begynder heller ikke med miljøbeskyttelsesloven af 1973.

Danmarks indtræden i EF i 1973 er en stort set pærellel årsag til væksten i Industrirådets aktiviteter og organisationsressourcer. På overfladen træder dette frem i Bruxelles-kontoret, der oprettes sammen med Dansk Arbejdsgiverforening i 1973, og i udvidelsen af Industrirådets internationale aktiviteter. Størst betydning har EF-medlemskabet dog på den måde, at snart sagt alle organisationens interesseområder tilføjes et mere eller mindre tydeligt EF-aspekt, hvilket sker på to måder. Industrirådet må nu arbejde som interesseorganisation både i forhold til EF-organerne via UNICE<sup>5a</sup> og i forhold til de ministerier, der fastlægger den danske stilling til beslutninger i EF; men samtidig bliver Industrirådet meget ofte inddraget i udarbejdelsen af den konkrete danske følge-

---

4) Industrirådet, Beretning 1976/77, København 1977, p. 24. ISALESTA står for Industriens og Landkrugets Sammenslutning vedrørende Levnedsmiddelstandards.

5) Hvad angår elprisudvalget, nedsættes det dog også på grund af de hastigt stigende elpriser. Ibid., p. 10.

5a) Sammenslutningen af industri- og arbejdsgiverorganisationer i De europæiske Fællesskaber.

lovgivning. På denne måde kan de EF-begrundede aktiviteter være vanskelige at udskille af de samlede aktiviteter, men deres betydning kan ikke anfægtes.

Endelig vil vi vurdere den økonomiske krises betydning for væksten i Industrirådets sekretariat.<sup>6</sup> Der er ikke tvivl om, at den økonomiske krises gennemslag hos organisationens medlemmer har motiveret nye og flere krav om service, hvilket har presset de eksisterende ressourcer. Blandt sådanne nye aktiviteter kan nævnes løbende konjunkturanalyser og ændrede udbud fra kursusafdelingen. Der synes dog et langt stykke at være tale om, at forsøget på at hjælpe medlemmerne med at imødegå de økonomiske problemer foregår inden for de eksisterende sekretariatsrammer, hvorfor nye aktiviteter delvis modsvares af nedskæring på andre områder.

Væksten i sekretariatet fordeler sig da også overvejende på teknisk afdeling, hvis aktiviteter især er rettet mod nye eller opprioriterede statslige politikområder,<sup>6a</sup> samt på især eksportbureauet. Sidstnævntes vækst er et klart udtryk for en øget service over for medlemmerne, eksempelvis i støtte til etablering af eksportklubber, og denne støtte er delvis betinget af den skærpede internationale konkurrence under krisen. Dette kan imidlertid vanskeligt adskilles fra realiseringen af industriens grundlæggende ekspansionsmulighed i form af erobring af nye eksportmarkeder, og på grund af den danske virksomhedsstruktur kræver et sådant forehaven ofte en ekstern støtte. Den økonomiske krises betydning for væksten i Industrirådets sekretariat på dette felt kan derfor siges at være accentuering af en i forvejen nødvendig service over for medlemmerne.

---

6) Fra 1974 til 1980 er der i de udaåbende afdelinger tale om en vækst i antallet af ansatte på knapt 50 pct., fra 84 til 124 medlemmer.

6a) Dette er dog ikke undtagelsesfrit, idet nedlæggelsen af sektionen for fysisk planlægning i slutningen af 1980 og den samtidige placering af dette sagsområde under sektionen for miljøbeskyttelse og forbrugerstoffets placering under sektionen for levnedsmiddelteknologi viser, at også på disse opprioriterede områder kan den økonomiske krise ret kontant påvirke aktivitetsmulighederne og dermed organisationens struktur hvad angår sekretariatets specialisering.

## 2. Industrirådets placering i den politiske beslutningsproces

Såvel interesseorganisationer som politikere og centraladministration kan have forskellige formål med at indgå i et samspil,<sup>7</sup> og når vi her ser på Industrirådets samspil med især centraladministrationen, er det vigtigt at fremhæve formålenes grundlæggende politiske karakter.<sup>8</sup> Dette skal blandt andet forstås således, at Industrirådets generelle liberalisme og modvilje mod den offentlige sektors fortsatte vækst medfører dels prioritering af at undgå indgreb, subsidiært at modificere disse, dels betoning af en indirekte og ofte uigennemsigtig tilførsel af ressourcer til industrien fremfor en mere manifest overførsel af ressourcer til bestemte områder. Ud fra dette må vi antage, at centraladministrationens formål med samspillet også overordnet bliver politisk - forsøg på at opnå forhåndstilslutning til og efterfølgende legitimering af lovgivning - hvilket selvsagt ikke udelukker overførsel af ressourcer i form af ekspertise fra Industrirådet til centraladministrationen.

Dette politisk betonedede samspil kan have flere konsekvenser. For det første gør det Industrirådet til en naturlig og ofte nødvendig samarbejdspartner også på områder, hvor Industrirådet kun i ringe udstrækning kan tilføre centraladministrationen ekspertise og viden. Og dette harmonerer godt med, at organisationen er meget bredt repræsenteret i offentlige udvalg m.v. For det andet må det antages, at Industrirådets syn på væksten i den offentlige sektor i et eller andet omfang slår ind i centraladministrationen - og her ofte konfronteres med professionelt begrundede ønsker om en vækst i de offentlige ressourcer (i hvert fald på det givne område).

Endelig skal forholdet mellem samspillet politiske og mere teknisk-saglige formål omtales. Betoningen af de politiske formål nuancerer blot den store betydning, der må tillægges Industrirådets

---

7) Egil Fivelsdal m.fl., Interesseorganisationer og centraladministration, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1979, pp. 18ff.

8) Jørgen Grønnegård Christensen, Centraladministrationen: organisation og politisk placering, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980, pp. 346f.

sekretariats- og udvalgsressourcer.<sup>9</sup> Dels er der på flere områder tale om overførsel af viden fra organisationen til centraladministrationen, dels - og her væsentligst - er Industrirådets troværdighed som samarbejdspartner blandt andet begrundet i de politisk-organisatoriske muligheder for at sikre former for tilslutning til resultaterne af den politiske beslutningsproces. Det vil sige indfri legitimeringsfunktionen i praksis. På denne måde kan der mellem Industrirådet og centraladministrationen tales om et dobbelt bytteforhold:<sup>10</sup> Industrirådet opnår politisk indflydelse og i en række tilfælde statslig støtte til aktiviteter i eget eller bredere organisationsregie og søger til gengæld at sikre opbakning og legitimering samt yder ekspertise på nogle områder.

### 2.1. Industrirådet og miljøpolitikken

I almindelighed kan Industrirådets forhold til Miljøministeriet betegnes som meget godt, idet ministeriet på stort set alle væsentlige områder har taget hensyn til organisationens synspunkter under miljøpolitikens formulering og implementering, mens Industrirådet omvendt søger at sikre tilslutning til den miljømæssige lovgivning.<sup>11</sup>

Denne hensyntagen til Industrirådets (og andre erhvervsorganisationers) synspunkter slog igennem allerede i form af markante ændringer i det oprindelige forslag til lov om miljøbeskyttelse. Da loven om miljøbeskyttelse<sup>12</sup> endelig vedtages i Folketinget i maj 1973, er Industrirådet blevet tilgodeset på tre væsentlige punkter:

'forureneren-betaler'-princippet er modificeret af hensyntagen til økonomiske forhold; der etableres et Miljøankenævn med erhvervs-

---

9) Dette er nærmere argumenteret i Niels Chr. Sidenius, Industrielle interesseorganisationer og deres placering i den politiske beslutningsproces, Århus: Institut for Statskundskab, 1981, (papir udarbejdet til den VI Nordiske Statskundskabskongres, august 1981).

10) Eigil Fivelsdal m.fl., op.cit., p. 98.

11) Det følgende bygger overvejende på materiale fra Industrirådet. Herved fremkommer nok en vis overbetoning af organisationens resultater, blandt andet fordi samarbejdet med andre organisationer ikke altid er tydeliggjort.

12) Lov nr. 372 af 13. juni 1973.



repræsentation; og endelig friholdes én gang godtkendte virksomheder fra nye miljøkrav.

Det er derfor ikke underligt, at Industrirådet efterfølgende også er aktivt i udfyldelsen af miljøbeskyttelseslovens rammer for et statsligt regelkompleks og som følge heraf kan erklære sig enig i alt væsentligt i bekendtgørelser og cirkulærer. Denne form for støtte ekspliciteres som industriens vedkendelse af ansvar, og Industrirådet udbygger denne legitimering ved - dog også på medlemsvirksomheders opfordring - at arrangere miljøkurser omkring det omfattende lovmateriale.<sup>13</sup>

Ser vi nærmere på denne oplysnings- og serviceaktivitet over for medlemmerne, kan den ud over at fungere legitimerende også have andre konsekvenser. Efterhånden øges behovet for Industrirådets miljøkonsulenttjeneste, fordi miljøbeskyttelsesloven lidt efter lidt bliver en kommunal, politisk og administrativ realitet, hvorfor Industrirådet indgår direkte i virksomhedernes forhandlinger med de lokale myndigheder. Med henblik på at effektivisere godkendelsesproceduren indgår Industrirådet i en arbejdsgruppe med Kommunernes Landsforening; og for at mindske sagsbehandlingstiden udbygger organisationen generelt samarbejdet med de kommunale og amtslige myndigheder, afklarer tvivlstilfælde med Miljøstyrelsen, arrangerer møder mellem miljømyndigheder og virksomheder landet over, samt vurderer de lokale miljøkravs rimelighed - både i forhold til Industrirådets forhandlingsresultater med Miljøstyrelsen og i forhold til lignende sager andetsteds.<sup>14</sup>

Der er ikke tvivl om, at Industrirådets hovedformål med denne aktivitet er at sikre miljøbeskyttelsesloven udfyldt og anvendt på en for industrien hensigtsmæssig måde. Men to konsekvenser af aktiviteten skal bemærkes. For det første træder den delvis i stedet for en potentielt mere omfattende offentlig information og rådgivning, hvorfor den kan siges at hæmme væksten i det offentliges resourceforbrug. Direkte ved at varetage ellers offentlige opgaver

---

13) Industrirådet, Beretning 1973-74, København 1974, pp. 17f.

14) Industrirådet, Beretning 1978-79, København 1979, pp.14; Industrirådet, Beretning 1975-76, København 1976, pp. 11f; Industrirådet, Beretning 1974-75, København 1975, p. 10.

og indirekte ved at mindske de administrative problemer forbundet med lovens funktion gennem nedsættelse (eller måske snarere harmonisering) af presset på miljømyndighederne. For det andet kan overvågningsaspektet ved samarbejdet med de lokale miljømyndigheder medføre en reel samordningstendens i den ellers decentrale forvaltning, og det vil formentlig sige en harmonisering på den mindste fællesnævners niveau, hvad angår miljøudgifter for virksomhederne. I dag fremfører Industrirådet da også et klart forsvar for netop den decentrale miljøforvaltning.<sup>15</sup>

Forudsætningen for denne ret omfattende legitimering af miljølovgivningen over for industrien og den positive medvirken ved lovens administration har været en fortsat ministeriel lydhørhed over for Industrirådets synspunkter. Dette viser sig på flere måder. Som noget naturligt er Industrirådet blevet placeret i de miljørelevante offentlige udvalg m.v.; men også mere direkte har Industrirådets forsvar for den eksisterende lovgivning båret frugt. Organisationen har således flere gange været med til at udskyde en omfattende lovrevision samt fået gennemført forbedringer for industrien i det samlede miljøbeskyttelseskompleks eller afsvækket kritisable revisioner.

Som eksempler kan nævnes, at den midlertidige miljøstøttelov på især Industrirådets opfordring bliver gjort langsigtet i december 1975, og at den i december 1980 forlænges til 1987, blandt andet under hensyntagen til en ellers ulige international konkurrencesituation for industrien.<sup>16</sup> Videre får organisationen i 1977 gennemført en dispensationsmulighed i godkendelsesordningen og via intervention over for miljøministeren hindret genbrugsspørgsmålets indarbejdning i miljøbeskyttelsesloven.<sup>17</sup> Endelig skal nævnes den nyligt afsluttede, ret langstrakte revision af miljøbeskyttelsesloven, der efter et for Industrirådet kritisk udgangspunkt endte med et resultat, som organisationen kunne acceptere.<sup>17a</sup> Forløbet gennem snart et tiårs miljøbeskyttelseslovgivning antyder dog dilemmaet i organisationens nærkontakt med det politisk-administrative

---

15) Industrirådet, Beretning 1980-81, København 1981, p. 26.

16) Industrirådet, Beretning 1975-76, op.cit., p. 13; Industrirådet, Beretning 1980-81, op.cit., p. 27.

17) Industrirådet, Beretning 1975-76, op.cit., pp. 10f.

17a) Lov nr. 204 af 18.5.1982 om ændring af lov om miljøbeskyttelse; Industrirådet, Beretning 1981-82, København 1982, pp. 21f.

niveau: for at fastholde den oprindeligt store indflydelse på lovgivningen må der indgås kompromisser med politikere og administration, der både kan have andre interesser og presses fra andre sider. Hvad er resultatet heraf - legitimering af beslutninger, som man tidligere ikke havde accepteret?

Industrirådets efterhånden generelt gode forhold til Miljøministeriet træder næsten tydeligst frem i forbindelse med samspillet med Statens Levnedsmiddelsinstitut, der er en styrelse under departementet. I forbindelse med den årlige revision af positivlisten støder Instituttets og Industrirådets synspunkter næsten lige så ofte sammen, og så vidt vi kan se, får organisationen i mange tilfælde ændret revisionsudkastet efter at have formuleret sin kritik over for departementet.<sup>18</sup>

Om end dette i sig selv ikke er tilstrækkeligt grundlag for en generalisering, synes der dog at være en tendens til, at Industrirådet har sværere ved at sætte sine synspunkter igennem over for Miljøministeriets styrelser end over for departementet.<sup>18a</sup> Dette må i givet fald bero på en kombination af flere forhold. På den ene side, at Industrirådet primært søger at varetage en stor del af industriens økonomiske interesser og ønske om vide dispositionsmuligheder, og på den anden side styrelsernes forsøg på at præge en del af samfundsudviklingen på grundlag af mere rent professionelle motiver (fagligt og stillingsmæssigt). Til dette skal så føjes, at den enkelte styrelse antagelig er mere følsom over for områdespecifikke interesseorganisationer (konkret NOAH, Naturfredningsforeningen etc.) end det bredere favnende og måske mere regeringspolitik-bevidste departement.

På trods af det generelt gode forhold mellem Industrirådet og Miljøministeriet og den tydelige organisations-strukturelle lighed mellem ministerium og teknisk afdeling er dette et eksempel på, at samspillet langt fra altid resulterer i et fælles pres for øgede offentlige ressourcer til en given sektor.

---

18) Se for eksempel Industrirådet, Beretning 1978-79, op.cit., pp. 27f.

18a) Denne opfattelse er senest bekræftet af miljøbeskyttelsesloven, hvor det endelige kompromis udarbejdes direkte mellem miljøministeren og Industrirådets og dettes miljøudvalgs formand, jfr. Industrirådet, Beretning 1981-1982, op.cit., p. 21.

## 2.2. Industrirådet og energipolitikken

Industrirådets samspil om energipolitikken (i dag med Energiministeriet, indtil efteråret 1979 med Handelsministeriet) står i modsætning til det gode samspil om miljøpolitikken, og grundlæggende er holdningen til den statslige energipolitik yderst kritisk.<sup>19</sup>

Dette skyldes ikke, at Industrirådet er blevet holdt ude fra de offentlige udvalg m.v., for det er langt fra tilfældet, og organisationen er således i dag repræsenteret i blandt andet Energirådet og Elprisudvalget. Det skyldes heller ikke, at organisationen ikke har søgt at påvirke beslutningsprocessen tidligt. Således udsendte Industrirådet allerede i 1974 pjecen "Industrien og energien" samt afholdt en energipolitisk konference med deltagelse af politikere.<sup>20</sup> Årsagen skal snarere søges i disse aktiviteters ringe resultater.

Stillet på spidsen kan vi sige, at en væsentlig del af energipolitikken er ført mod Industrirådets synspunkter. Utilfredsheden slår dog igennem allerede før den energipolitiske lovgivning tager form, idet organisationen i 1975-76 sammen med deciderede energioorganisationer udgiver et energiundervisningsmateriale som en yderst konkret kritik af aktiviteterne i det offentligt nedsatte Energi Oplysnings Udvalg.<sup>21</sup> Mere grundlæggende er kritikken begrundet i, at der endnu ikke er truffet beslutning om anvendelse af a-kraft i Danmark, at naturgasprojektet blev gennemført, og i at Industrirådet med hensyn til indførelse af energiafgifter og støtte til energibesparelser i industrisektoren kun delvis og først over flere år har opnået betydelige indrømmelser.<sup>22</sup> På en måde kan man sige, at Industrirådet tydeligst er imødekømt i lov om varmforsyning,<sup>23</sup> der netop friholder den industrielle produktion af

---

19) For en samlet gennemgang af Industrirådets holdning til energipolitikken henvises til Niels Chr. Sidenius, "Industrirådet, energien og energipolitikken", i POLITICA, 12. årgang, nr. 1, Århus: Tidsskriftet POLITICA, 1980, pp. 74ff.

20) Industrirådet, Beretning 1973-74, op.cit., p. 8, og Industrirådet, Beretning 1974-75, op.cit., p. 12.

21) Industrirådet, Beretning 1975-76, op.cit., p. 14.

22) Ibid.; Industrirådet, Beretning 1976-77, op.cit., pp. 9f; og Industrirådet, Beretning 1979-80, København 1980, p. 12.

23) Lov nr. 258 af 8. juni 1979.

overskudsvarme fra den tvangsmæssige offentlige planlægning og kun berører eventuel transmission fra virksomheden.

Hermed får vi imidlertid fat i et hjørne af forklaringen på forskellen i samspillet omkring energi- og miljøpolitikkenes udformning og administration. I forbindelse med miljøbeskyttelsen organiserer Industrirådet en meget stor del af de producerende virksomheder, der påvirker miljøet og derfor berøres af offentlige reguleringsforsøg. Dette gør umiddelbart et samspil ønskeligt for Industrirådet, der her har nogle klare interesser at forsvare, men især for centraladministrationen, fordi et sådant samspil bliver mere eller mindre nødvendigt af hensyn til såvel den politiske opbakning bag lovgivningen som dennes gnidningsfri udfyldning og administration.

Anderledes på energiområdet. Det industrielle energiforbrug er relativt lille, og kun forholdsvis få virksomheder er også betydelige energiproducenter. Det medfører, at de statslige energipolitiske målsætninger om flerstrengethed i forsyningen og besparelser i forbruget<sup>24</sup> stort set 'kører uden om' industrisektoren, altså overvejende søges indfriet på andre områder. Derfor har Industrirådets energimæssige ekspertise ikke større betydning for centraladministrationen, og væsentligere: nødvendigheden af Industrirådets legitimering af energipolitikken kommer ikke højt på den politiske dagsorden. Inden for energipolitikken udvikles der nok fragmenter af et positivt samspil mellem Industrirådet og det politisk-administrative niveau, men grundlæggende opstår der ikke et bytteforhold mellem organisationen og centraladministrationen på dette område.

Dette skyldes blandt andet, at energiområdet traditionelt er 'styret' liberalistisk af få, store producentorganisationer, som derfor også fremstår som det politisk-administrative niveaus væsentligste samspilspartnere under formuleringen af statslige målsætninger og et statsligt regelkompleks. Og Industrirådet har langt fra identiske interesser med disse organisationer, hvilket elpris-spørgsmålet kan illustrere. Industrirådet har således flere gange beklaget de meget høje elpriser og søgt at påvirke prisfastsættelsen i det statslige elprisudvalg. Senest har organisationen ved at fremføre kritikken direkte for energiministeren søgt en

---

24) Jfr. Niels Chr. Sidenius og Thomas P. Thomsen, "Målsætninger og modsætninger i dansk energipolitik", i POLITICA, op.cit., pp. 5ff.

ændring, men støder her øjensynlig ind i ministeriets samspil med elværkernes organisation.<sup>25</sup>

Ved siden af den manglende mulighed for at etablere et især politisk bytteforhold omkring energipolitikken adskiller området sig fra miljøpolitikken i endnu en henseende. Umiddelbart er det iøjnefaldende, at begge områder har været og er kraftigt politiseret i både Folketinget og befolkningen. I miljøpolitikken lykkedes det imidlertid hurtigt at etablere en vis stabilitet i parti- og organisationskoalitionen bag lovgivningen, hvorved der delvis blev sat bom for fremkomsten af en meget omfattende, oppositionel miljøbevægelse i befolkningen - og i det regeringsbærende Socialdemokrati.

I energipolitikken, derimod, er det ikke på samme måde lykkedes at sammenbinde en stabil koalition af partier, regering og organisationer, og blandt andet derfor har energibevægelsen langt større gennemslag i befolkningen - og i Socialdemokratiet. Denne vertikale splittelse har uden tvivl medvirket til udskydelse af den i Industrirådets øjne så vitale a-kraftbeslutning og dermed vanskeliggjort et samspil om energipolitikken.

Vi ser således, at udnyttelsen og effekten af Industrirådets sekretariatsmæssige ressourcer og delvise strukturelle tilpasning til centraladministrationen i hvert fald afhænger af to ting. Nemlig både af det konkrete politikområde og af de organisationer, partikonstellationer og folkelige bevægelser, der engagerer sig på området, samt af den styrke, hvormed de gør det.

### 2.3. Industrirådet og kriselovgivningen

Miljø- og energipolitikken er eksempler på 'normal' lovgivning, idet lovforberedelsen stort set foregår over længere tid og generelt har åbnet adgang for interesseorganisationerne til at påvirke den politiske beslutningsproces. Dele af denne politik, men især miljøpolitikken, har derfor fået et vist rutinepræg.<sup>26</sup> Af forskel-

---

25) Industrirådet, Beretning 1980-81, op.cit., p. 16; Industrirådet, Hovedbestyrelsesberetning 25/11 1980, København 1980, p. 8; og Industrirådet, Hovedbestyrelsesberetning 24/3 1981, København 1981, p. 9.

26) Jfr. Johan P. Olsen, "Folkestyre, byråkrati og korporativisme", i Johan P. Olsen (red.), op.cit., 83.

lige grunde modificeres dette billede i bestemte situationer, således at organisationernes indflydelsesmuligheder formindskes, mest udpræget i lovforberedelsesfasen.<sup>27</sup> Blandt sådanne situationsbestemte modifikationer på organisationernes, her Industrirådets, deltagelse i den politiske beslutningsproces skal i det følgende belyses to, nemlig politiske situationer med krisepræg og regeringens markering af en bestemt politisk linie.<sup>28</sup>

Siden 1973 er der i Folketinget løbende gennemført så mange store eller mindre økonomiske forlig med tydelige krisepræg, at det knapt er til at overskue, hvornår det ene slutter og det næste begynder. Det vanskeliggør en helt præcis vurdering af Industrirådets placering i beslutningsprocessen omkring denne politik, men nogle træk skal dog fremhæves.<sup>29</sup>

Vi ved, at Industrirådet og andre interesseorganisationer lægger stor vægt på at påvirke den politiske beslutningsproces så tidligt som muligt,<sup>30</sup> fordi de største resultater ofte nås i lovforberedelsesfasen, inden de politiske holdninger er fastlåste. I forbindelse med økonomiske kriseforlig henvender Industrirådet sig derfor ofte for et syns skyld til det behandlende folketingsudvalg for i det mindste at have fremført sine synspunkter, for egentlige ændringer i forligets ofte meget skrøbelige partipolitiske balance forventes ikke.

Denne svækkede mulighed for at påvirke beslutningsprocessen er især tydelig, når lovforslagene forberedes 'über Nacht'; men forligsaftalers udelukkelse af større og efterfølgende indrømmelser kan også sætte sig igennem i situationer, hvor Industrirådet har haft mulighed for at indgå i hele beslutningsprocessen.<sup>31</sup> På dette

---

27) Jfr. skemaet over de forskellige faser i beslutningsprocessen hos Jørgen Grønnegård Christensen, op.cit., p. 339.

28) Ibid., pp. 337f.

29) Det følgende er ikke detaljeret dokumenteret, men bygger på Industrirådets årlige beretninger siden 1973-74 og enkelte hovedbestyrelsesberetninger.

30) Se for eksempel Anker Brink Lund, op.cit., pp. 148f.

31) Se især spillet om en ny prislov i begyndelsen af 1974, Industrirådet, Beretning 1973-74, op.cit., pp. 14f.

grundlag vil vi generelt antage, at jo flere partier, der står bag et kriseforlig, jo sværere er det for Industrirådet bagefter at påvirke forliget, fordi det er vanskeligt at tage hensyn til mange forligspartiernes synspunkter ved efterfølgende forligsændringer.

Det er imidlertid ikke alene antallet af forligspartier, der er med til at indsnævre Industrirådets indflydelse. Således viser flere eksempler fra SV-regeringens tid, at aftalebalancen mellem de to regeringspartier var så ustabil, at det var vanskeligt at åbne for efterfølgende indflydelse til Industrirådet. Og ud fra Industrirådets generelt meget forbeholdne stilling til SV-regeringen kombineret med organisationens ikke sjældne delaccept af andre, umiddelbart mindre partipolitisk stabile kriseforlig vil vi slutte, at organisationen ikke ubetinget anser et fast regeringsflertal med borgerlige partier for fremmende for organisationens synspunkter.

På trods af de oplagte vanskeligheder med at påvirke beslutningsprocessen omkring de økonomiske kriseforlig er det bemærkelsesværdigt, hvor ofte Industrirådet opnår indflydelse i folketingsfasen. Resultaterne af umiddelbare forsøg på påvirkning er måske ikke overvældende, men de findes. Og samtidig er der en tendens til, at Industrirådets tidligere fremførte forslag og kritik nærmest akkumuleres og senere får virkning. Et eksempel er forligene i midten af 1975, hvor juni- og septemberforligene indeholder klare indrømmelser til nogle synspunkter, som Industrirådet havde fremført i forbindelse med den forudgående martsløsning.<sup>32</sup>

Selv om der er gentagne eksempler på en sådan forsinket effekt, er de enkelte gevinster dog forholdsvis små. Det er endvidere typisk, at indrømmelserne finder sted på områder, hvor der isoleret kan gennemføres nye kompromisser, for eksempel ved at justere en procentsats eller omfordele et støttebeløb. Det er næppe tilfældigt, at det især er på sådanne områder, der kan gives indrømmelser i folketingsfasen, fordi emnernes delelige karakter netop letter adgangen for afgrænsede kompromisser mellem de involverede forligspartier.<sup>33</sup>

---

32) Industrirådet, Beretning 1975-76, op.cit., pp. 9f.

33) Jfr. Jacob A. Buksti og Lars Nørby Johansen, The Danish System of Interest Organizations, ECPR workshop-paper, 1978, p. 7.



I forbindelse med de to maj-forlig i 1980 og 1981 har Industrirådet og andre erhvervsorganisationer endvidere fået en mere direkte, men nu efterfølgende indflydelse på den politiske beslutningsproces. I begge tilfælde er den af partierne vedtagne skattelettelse og dele af erhvervsstøtten udlagt til præcisering og fordeling hos organisationerne i fællesskab. Igen drejer det sig om delelige områder, hvorfor ingen principielt behøver at føle sig som tabere.

Der er fordele ved denne fremgangsmåde for organisationerne, men især for regering og centraladministration. Sidstnævnte undgår således en del af organisationernes kritik af partiernes fordeling på disse områder og opnår samtidig organisationernes delvise inddragelse i og legitimering af forliget. Omvendt får organisationene konkret indflydelse - et tilbud, de ikke kan afslå, hvis de vil fremstå som varetagere af medlemmernes interesser - men betalingen er altså en vis portion politisk legitimering i forhold til offentligheden og medlemmerne.

Det skal samtidig bemærkes, at denne form for offentlig politik - uafhængigt af om den som her er knyttet direkte til økonomiske kriseforlig - kommer til at organisere et samspil mellem organisationerne. Dette samspil vil i den givne situation mindske hver enkelt organisations pres på det politisk-administrative niveau ved at overføre det til organisationernes indbyrdes forhold. Hvad der fremtræder som og er en indrømmelse til organisationerne kan således også reelt fungere som det politisk-administrative niveau af afskærmning imod den.

En af interesseorganisationernes kontaktformer med det politisk-administrative niveau er de gensidige generelle policy-orienteringer,<sup>34</sup> der i Danmark blandt andet har form af regeringens Marienborg-møder med erhvervslivet. Industrirådet har åbenbart haft fire sådanne møder med regeringen, hvoraf de tre direkte omtales som Marienborg-møder (august 1975, maj 1976, juni 1977 og februar 1980), og umiddelbart ville vi antage, at disse møder næppe i sig selv kunne være specielt resultatrige for organisationen.

---

34) Jørgen Grønnegård Christensen, op.cit., p. 339.

Generelt tillægger Industrirådet imidlertid møderne overordentlig stor betydning, og det er værd at bemærke, at i det mindste tre efterfølgende økonomiske kriseforlig har indeholdt en række for Industrirådet acceptable elementer (forligene i september 1975, august 1977 og maj 1980). Dette skyldes formentlig to forhold. For det første har Industrirådet været yderst aktivt i disse situationer, både over for regeringen og over for partierne. Men væsentligere har organisationens omfattende og sammenfattende præsentation af sine synspunkter over for de borgerlige partier muliggjort, at disse har kunnet inddrage dem mere direkte end ellers i de partipolitiske forhandlinger - inden balancen mellem partierne blev fastlåst.

Modsatningen til Marienborg-mødernes direkte og indirekte effekter er situationen i december 1979, hvor regeringen efter SV-regeringens opløsning søgte at markere en politisk linie, under indflydelse af Landsorganisationen. Selv om ikke alle regeringens forslag kom hverken helskindet eller overhovedet gennem Folketinget, illustrerer episoden udmærket, hvordan regeringens fastholdelse af en bestemt politisk linie - ud fra formentlig ret sammensatte politiske overvejelser - betragteligt forringer Industrirådets indflydelse, både i folketingsfasen og generelt. Forliget i december 1979 er derfor også det, der kritiseres skarpest af Industrirådet.

Sammenfattende for behandlingen af Industrirådets samspil med det politisk-administrative niveau på de tre politikområder vil vi blot fremhæve to ting. Forskellen mellem den politiske beslutningsproces i krisepregede situationer og under mere normale forhold, og Industrirådets muligheder for at påvirke processen, er ganske stor. Men forskellen mellem beslutningsprocessen på to overfladisk ens politikområder (miljø- og energipolitik) er også betragtelig, hvorfor der her antydes en måske mere grundlæggende skillelinie mellem forskellige beslutnings- og samspilsformer. Ud fra denne skillelinie forklares beslutningsprocessens og samspillet's karakteristika af forskelle mellem policy-områder, der så at sige bliver den uafhængige variabel.<sup>35</sup>

---

35) Jacob A. Buksti og Lars Nørby Johansen, The Danish System of Interest Organisations, op.cit., p. 11.

For det andet er der tydelige variationer i samspillet omkring de krisepolitiske beslutningsprocesser. Og disse variationer synes at være afhængige af så relativt forskellige forhold som 'dialogen' mellem regeringsforslag og Industrirådets kritik og selvstændige forslag, tidspunktet for indgåelse af det partipolitiske krisekompromis og endelig dettes indhold af delelige emner. Forklaringen på variationerne lader sig således ikke reducere til et enkelt forhold i beslutningsprocessen.

### 3. Industrielle interesseorganisationer i samspillet om industripolitikken<sup>36</sup>

I dette afsnit vil vi nærmere belyse organisationernes placering i samspillet om Industriministeriets støtteordninger, den statslige eksportfremme-politik, udviklingen omkring industripolitikens administration og endelig de industripolitiske organisationers indbyrdes forhold.

Det er en almindelig antagelse, at dansk industripolitik har et ringe omfang og overvejende er rettet mod industrien som helhed,<sup>37</sup> og selv om de allerseneste års industripolitik begynder at anfægte denne karakteristik, forekommer den stort set dækkende.<sup>38</sup> Derfor

---

36) Vedrørende begrebet industripolitik kan der for eksempel henvises til Erik Lundberg og Anne Wibble, "Nymerkantilism" och selektiv ekonomisk politik", i Erik Lundberg (red.), Ekonomisk politik i förvandling, Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag, 1970, pp. 1f; Ole Berrefjord, "Industripolitikens struktur", i Øistein Eriksen (red.), Industri og Politikk, Bergen: Universitetsforlaget, 1980, pp. 52ff; Jan Top Christensen og Niels Chr Sidenius, "Introduktion", i POLITICA, 14. årgang, nr. 2 (tema: Industripolitik i Vest-europa), Århus: Tidsskriftet POLITICA, 1982, pp. 1-5.

37) Svend Åge Hansen, Industri og håndværk, København: Nyt Nordisk Forlag, 1976, p. 60.

38) En nærmere belysning af udviklingen i dansk industripolitik findes i Niels Chr. Sidenius, "Danmark: liberalistisk industripolitik - også under krisen", i POLITICA, 14. årgang, nr. 2, op.cit., pp. 6-30 og i Torben Grønnebæk Hansen m.fl. Direkte subsidier, RUC: Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, 1981 (Arbejdsrapport nr. 15/81).

er Industrirådets industripolitiske program fra 1977 ud over at være et liberalistisk manifest også i vid udstrækning en beskrivelse af liberalismen i industripolitikken.<sup>39</sup> Denne liberalisme står i tydelig modsætning til den tendens til statslig styring og offentligt produktionsinitiativ, der udgør kernen i Arbejderbevægelsens Erhvervsråds industripolitiske opfattelse.<sup>40</sup> Imellem disse organisationers synspunkter, men klart nærmest Industrirådets, kan vi placere Håndværksrådet. Denne organisation er også fortalende for en erhvervspolitisk liberalisme, men lægger omvendt ikke skjul på, at svaret på den politiske diskriminering af de mindre virksomheder er en mere selektiv støtte til netop disse virksomheder.<sup>41</sup>

Den industripolitiske liberalisme ligger således inden for Industrirådets principielle holdning til en samfundsorienteret industripolitik. Men det skal dog bemærkes, at betoningen heraf og af Industrirådets meget gode forhold til Industriministeriet ofte kommer til at sløre den kendsgerning, at Industrirådets modstand mod de politiske indbrud i markedsmekanismen langt fra altid har båret frugt. Herom vidner eksempelvis det forholdsvis store antal støtteordninger, som Industrirådet ikke ubetinget har været og er tilhænger af. Industrirådets (og Håndværksrådets) synspunkter er derfor snarere slået igennem på den måde, at støtteordningernes omfang trods alt er relativt lille, og ved at organisationerne meget langt er inddraget i administrationen af ordningerne.<sup>42</sup>

---

39) Industrirådet, Industrien i samfundet, København 1977. Denne programmatisk liberalisme er dog ikke uden betingelser og undtagelser.

40) Se for eksempel Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Kriseløsning - strukturpolitik, København 1976, og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, En aktiv erhvervspolitik, København 1978. Forslagene om det offentliges deltagelse i produktionen er på det seneste yderligere præciseret i form af forslag om oprettelse af et statsligt eksportselskab, et statsligt udviklingsselskab og en statslig rekonstruktionsfond, jfr. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Konkurrenceevnen, København 1982, pp. 17ff.

41) Håndværksrådet, Beretning 1979-80, København 1980, pp. 8ff.; Håndværksrådet, Beretning om virksomheden 1980-81, København 1981, pp. 11f.

42) Der er således her konkrete eksempler på blandingsadministration, jfr. generelt Gudmind Hernes (red.), Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration, Bergen: Universitetsforlaget, 1978.

De tre nævnte organisationer er således i varierende udstrækning repræsenteret i de offentlige udvalg m.v., der er nedsat under Industriministeriet; men hvor Industrirådet har en klar overvægt i dette repræsentationsmønster som helhed, gør dette sig kun i mindre udstrækning gældende for de udvalg m.v., der mere eller mindre entydigt har med formuleringen og administrationen af industripolitikken at gøre. Og specielt forekommer der i de senere år at være en tendens til, at også især Arbejderbevægelsens Erhvervsråd får plads i sådanne industriministerielle udvalg m.v.

Det ser derfor ud til, at adgangen til denne form for deltagelse i den politiske beslutningsproces ikke er fuldt institutionaliseret for alle tre organisationer på alle områder af Industriministeriets ressort; men altså også som om adgangen er stort set lige på det industripolitiske område.<sup>43</sup>

Det mest markante træk ved det traditionelle samspil om industripolitikken er det meget tætte samarbejde mellem centraladministrationen og især Industrirådet, men delvis også Håndværksrådet. Dette samarbejde er til tider så tæt, at det kan være svært at bedømme, hvornår parterne fungerer selvstændigt, og hvornår de varetager opgaver for hinanden. Et sådant samspil findes delvist i nogle af de offentlige udvalg m.v., der er nedsat for at administrere de industripolitiske støtteordninger, men også i andre forbindelser.

Udarbejdelsen af Perspektivplan 2's afsnit om byerhvervene blev således varetaget af Handelsministeriet i fællesskab med de berørte erhvervsorganisationer. Håndværksrådet deltog i analysen af udviklingsperspektiverne for håndværket, og Industrirådet (ved Erhvervspolitisk Udvalg og internt formentlig ved Erhvervsøkonomisk afdeling) indgik i et meget omfattende og af organisationen rost samarbejde med ministeriet.<sup>44</sup>

Vi har her et eksempel på, at erhvervsorganisationerne leverer ikke blot materiale og synspunkter til en centraladministrativ op-

---

43) Disse forhold er nærmere belyst i Niels Chr. Sidenius, Industrielle interesseorganisationer og deres placering i den politiske beslutningsproces, op.cit., pp. 3-9.

44) Handelsministeriet, Perspektivplan 2, Bilag III: Byerhvervene, København 1974, pp. 39f. og 215; Industrirådet, Beretning 1973-74, op.cit., pp. 7f. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd havde dog også en plads i dette samspil: organisationen fik sendt de udearbejdede udkast til kommentering.

gaveløsning, men endvidt indgår direkte i formuleringen af et muligt grundlag for en kommende statslig industripolitik. Årsagen til netop denne samspilsform er dobbelt. Dels var det den traditionelle form for samspil mellem Handelsministeriet og især Industrirådet, dels - og i sammenhæng hermed - havde centraladministrationen ikke de nødvendige administrative ressourcer til effektivt at gå uden om et sådant samspil. Formen på samspillet bliver således bestemt af en liberalistisk tradition og konsekvenserne heraf på det industripolitiske område, og følgen er en form for samordning af den statslige politik gennem organisationerne.

Samspillet karakter af en blandingsadministration med meget tætte relationer mellem de involverede organisationer og mellem disse og administrationen er specielt tydeligt med hensyn til eksportfremmepolitikken, hvor Industrirådet overvejende samarbejder med Landbrugsrådet, Håndværksrådet og Grosserer-Societetet.

Indtil midten af 1970'erne er administrationen af eksportstøtten ret uoverskuelig, idet såvel Udenrigsministeriet som Handelsministeriet og Landbrugsministeriet indgår med økonomisk og organisatorisk støtte i samarbejde med de nævnte organisationer. Allerede i 1971 opretter disse derfor Erhvervenes Eksportråd som et koordinerende organ, der blandt andet har til formål at fremme erhvervsindflydelsen i eksportfremmearbejdet og koordinere de forskellige aktiviteter. I midten af 1974 søger Industrirådet at ændre dette samarbejdes indhold og struktur, i første række ved henvendelse til Folketingets Erhvervsudvalg. I denne henvendelse fremføres blandt andet ønske om en større erhvervsindflydelse, en reduktion i antallet af involverede offentlige institutioner samt en tydeligere arbejdsdeling mellem centraladministrationen og organisationerne. Efter en positiv modtagelse af synspunkterne opfordrer Erhvervsudvalget Industrirådet til at udarbejde et forslag til ny organisationsplan for området.

I december 1974 fremsendes via Erhvervenes Eksportråd en skrivelse til statsministeren, hvori der foreslås oprettet et Eksportfremmeråd med et bevillingsudvalg samt nedlæggelse af flere offentlige eksportfremmende organer. Atter er modtagelsen positiv, og i april 1975 fremlægger centraladministrationen og organisationerne i fællesskab et udkast til oprettelse af et Eksportfremmeråd under Danmarks Erhvervsfond, således at organisationerne får flertal i

såvel Rådet som dettes bevillingsudvalg. Som følge af denne omstrukturering opretter de nævnte organisationer senere i 1975 Erhvervenes Eksportfremme Sekretariat, hvis formål er at støtte erhvervene i udnyttelsen af eksportfremmemidlerne samt iværksætte eller gennemføre eksportfremmende foranstaltninger for blandt andet Rådets bevillingsudvalg.<sup>45</sup>

Tre forhold skal i denne forbindelse fremhæves. Først og fremmest, at organisationerne via fælles organisering og initiativ over for Folketinget og efterfølgende regeringen er i stand til at fastholde og reelt udvide deres indflydelse på fordelingen af de statslige midler til eksportfremme. For det andet, at organisationerne er i stand til at samordne det offentlige politik og ændre den organisatoriske ramme herfor.<sup>46</sup> Tidligere var det formentlig den spredte offentlige administration på området, der havde tvunget organisationerne til at samordne deres politiske og organisatoriske tiltag.

Endelig har vi her den tydeligste segmentering inden for industripolitikken.<sup>47</sup> Organisationernes indbyrdes relationer udspilles overordnet i privat regie, der netop kan udelukke 'uvedkommende' organisationers indflydelse, og dette samarbejde er kombineret med et yderst positivt samspil med såvel Folketingets Erhvervsudvalg, regeringen (i forbindelse med udvidelse af Eksportfremmerådets midler) og centraladministrationen. Der er næppe tvivl om, at den delvise mangel på åben indbyrdes konkurrence mellem organisationerne kombineret med deres fælles markering af ejendomsretten til området<sup>48</sup> er væsentlig for den tydelige segmentering heraf.<sup>49</sup>

Men som nævnt er hele den statslige støtte til private firmaers afsætning i udlandet tæt sammenflettet med organisationerne, og nok især med Industrirådet. Der er således utallige eksempler på, at Udenrigsministeriet, eksempelvis gennem ambassader og konsulater,

---

45) Industrirådet, Beretning 1974-75, op.cit., pp. 18ff.; Industrirådet, Beretning 1975-76, op.cit., p. 21.

46) Der var dog problemer med at få nedlagt de hidtidige statslige organer på området.

47) Jfr. Morgen Egeberg, m.fl., op.cit., pp. 115ff, og diskussionen hos Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, "Industripolitisk planlægning - kampen om statens rolle", i Niels Arnfred m.fl., (red.), Samfundsplanlægning, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1980, pp. 290-95.

48) Jfr. Egil Fivelsdal m.fl., op.cit., p. 28.

49) Se behandlingen af eksportfremmeområdet hos Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, op.cit., pp. 297f.

er banebrydere for den industrielle eksport, der enten umiddelbart eller gennem efterfølgende eksportfremstød fra Industrirådets og brancheforeningers side søges øget. Tilsvarende er der eksempler på offentlig økonomisk støtte til industriens eksportkampagner i udlandet, ligesom fornyelse i centraladministrationen - i dette tilfælde Udenrigsministeriets Internationale Projektsekretariat - hænger tæt sammen med tilsvarende nyskabelser hos organisationerne, konkret i form af Erhvervenes Projekt-service, der er etableret i Industrirådets regie.<sup>50</sup>

De sidste års industripolitik har medført visse politiske og administrative nyskabelser, ligesom tendenser til en egentlig nyorientering kan anes. I det følgende vil vi belyse disse forhold nærmere, og især lægge vægten på Industrirådets placering i denne udvikling.

Ud fra Industrirådets generelt formulerede liberalisme kunne man få det indtryk, at organisationen er modstander af nye former for støtte til industrien og den ofte heri liggende udvidelse af den statslige administration. Det er ikke ganske korrekt. I de sidste år har Industrirådet således været endog meget aktiv omkring den statslige fastlæggelse af regler for udviklingskontrakter indgået mellem offentlige myndigheder og industrien samt omkring etablering af en hertil hørende formidlingsorganisation, ligesom organisationen har været fortalere for et offentlig-privat samarbejde i forbindelse med projekteksport.

Det er imidlertid kendetegnende for disse fornyelser i industripolitikken, at ordningerne generelt er en støtte til virksomhederne, og at de kan fungere uden de strukturpolitiske effekter, som Industrirådet er så stor modstander af. Umiddelbart kan der kun peges på én situation, hvor Industrirådets ønsker til nyskabelsernes administration ikke kunne realiseres - og det skyldtes ikke overvejende modstand fra regering eller centraladministration.

Eksemplet er etableringen af en kontaktorganisation mellem det offentlige og virksomhederne i forbindelse med i første række de store offentlige energiinvesteringer. Industrirådet søgte at oprette en sådan kontaktorganisation i et overvejende privatorganisatorisk regie, helt uden for centraladministrationen. Formålet var nok blandt

---

50) Industrirådet, Beretning 1978-79, op.cit., p. 30.



andet at hindre organisationens etablering direkte under Energiministeriet, men også at sætte bom for et potentielt instrument for statslig styring eller samordning af industrivirksomhederne eller endog for statslig produktionsvirksomhed. Bestræbelsen bar imidlertid ikke frugt, fordi alle de involverede organisationer ikke ville bære omkostningerne.<sup>51</sup> Med oprettelsen af den statslige Formidlingsorganisation og det tilhørende Formidlingsråd under Teknologistyrelsen<sup>52</sup> er der imidlertid ikke umiddelbart tegn på, at Industrirådet behøver at frygte en statslig styring herfra.

Et nyere eksempel fra grænselandet mellem industripolitiske støtteordninger og disses administration antyder imidlertid, at de seneste års industripolitiske udvikling i stigende grad har lagt pres på Industrirådets traditionelle synspunkter og indflydelse. I den socialdemokratiske regerings handlingsplan for 1982-85 indgår således støtte til industrien i forbindelse med samarbejdet om teknologi mellem offentlig og privat sektor.<sup>53</sup> Alt tyder på, at denne støtte, der må antages altovervejende at gå til elektronikbranchen, var tænkt organiseret under Finansministeriets Administrationsdepartement og ikke under Teknologistyrelsen under Industriministeriet. Dette affødte protester fra såvel Industriministeriet som Industrirådet, hvor sidstnævnte især ankede over administrationens placering, selve etableringen af en ny ordning og endelig denne ordnings favorisering af en enkelt branche. Resultatet af de efterfølgende forhandlinger mellem de involverede ministerier og organisationer blev, at midlerne bevilges for 1982, at ordningen ressortmæssigt forankres i Teknologistyrelsen af hensyn til samordningen med Industriministeriets generelle ordninger, at ordningen administreres i fællesskab af Teknologistyrelsen og Administrationsdepartementet, og at industriministeren nedsætter et sagkyndigt udvalg, hvori blandt andet styrelserne for de generelle støtteordninger kan repræsenteres.<sup>54</sup>

---

51) Industrirådet, Beretning 1979-80, op.cit., p. 13; Peer Hull Kristensen og Lars Bernhard Jørgensen, op.cit., pp. 305f.

52) Jvf. Finansudvalgets aktstykke 373 af 21.5.1980 og aktstykke 208 af 4.2. 1981.

53) Regeringens oplæg til en forstærket indsats for beskæftigelsen 1982-85 som en udbygning af det flerårige økonomisk-politiske handlingsprogram, nov. 1981, p. 14 (stencileret).

54) Dette rids og den efterfølgende konklusion bygger generelt på Børsen, 2.2.1982, 12.2.1982, 15.2.1982, 23.2.1982, 1.3.1982 og 11.3.1982; breve fra Industrirådet (Noten forts.) ...

Forløbet synes at vise, at Industrirådet langt fra kan forvente samme forhåndsimødekommenhed fra det tværgående Administrationsdepartement som fra ressortministeriet, idet organisationen overhovedet ikke blev spurgt, inden forslaget blev fremlagt. For det andet, at Industriministeriets og Industrirådets delvis forenede kræfter ikke kan hindre oprettelsen af en ny, ikke-generel støtteordning, der delvis administreres uden for de traditionelle rammer, hvilket antyder tværgående interessers måske stigende mulighed for at bryde ind i sektorpolitikkers etablerede former (i dette tilfælde blandt andet begrundet i ønsket om rationalisering af den offentlige sagsbehandling). Og selv om Industrirådet var med til at få placeret ordningens administration i rammer, der var acceptabel for organisationen, antyder selve etableringen af ordningen ret snævre grænser for organisationens muligheder for modstand mod en reel favorisering af en enkelt branche, når denne branche ikke går imod støtten.<sup>55</sup> Hvis denne iagttagelse er rigtig, kan Industrirådets traditionelt tætte samspil med Industriministeriet antages at få endnu større betydning for organisationen i de nærmeste år.

I 1980 gennemføres på erhvervsstøtteområdet enkelte organisatoriske ændringer og fornyelser. I første række er der tale om en rationalisering af støtteordningernes administration, således at støtteordningerne under Industriministeriet stort set administreres af tre direktorater, nemlig Direktoratet for Egnsudvikling (finansiering), Teknologistyrelsen (teknologi og produktivitet) og Danmarks Erhvervsfond (eksportfremme). Denne administrative ændring (der senere blev fulgt af nedlæggelse af få, dårligt benyttede støtteordninger) blev sendt til høring hos organisationerne, og i hvert

---

... (noten forts.)

til finansministeren dateret 11.2.1982 og 19.2.1982; samt Finansudvalgets aktstykke 258 af 4.6.1982. - For synspunkter på hele denne problematik kan der henvises til Samspillet mellem dansk edb-industri og offentlige brugere, København: Formidlingsrådet, 1981, specielt pp. 18ff og 58ff.

55) Jvf. således også Industrirådets bemærkelsesværdigt lave profil i forbindelse med statens direkte engagement i rekonstruktionen af Stålvalseværket i 1981. Denne problematik drejer sig mere generelt om forholdet mellem branchers (og enkeltvirksomheders) organisering omkring mere eller mindre snævre særinteresser og hovedorganisationerne som udtryk for mere direkte og grundlæggende klasseinteresser, jvf. Peter Helby, Erhvervsorganisationerne i 30'ernes udenrigsøkonomiske regulering, RUC 1981, (speciale på forvaltningsuddannelsen), pp. 77ff. og 287ff.

fald Industrirådet kan med et enkelt forbehold give sin tilslutning - i øvrigt kombineret med fuld opbakning bag ministeriets industripolitiske linie.<sup>56</sup>

Denne ændring i Handelsministeriets administration er som det forudgående et eksempel på pres på et sektorministerium fra et tværgående koordinerende ministerium, også her i form af Administrationsdepartementet.<sup>57</sup> Dette pres bliver delvis imødekommet, idet ingen af Handelsministeriets industripolitiske samarbejdspartneres vitale interesser går for nær, hvorfor ministeriet heller ikke, så vidt det vides, får opbakning og opfordring til at fastholde den eksisterende struktur. Derimod har koalitionen mellem ministerium og organisationer været stærkere i forbindelse med egnsudviklingsstøttens bevarelse. Administrationsdepartementets forslag om at fjerne den bliver ikke imødekommet.<sup>58</sup>

Udviklingsforløbet op til nedsættelsen af det Industripolitiske Kontaktudvalg i sommeren 1980 illustrerer en uenighed mellem regeringen og Industrirådet. Tanken om et sektororgan for industrien blev vagt luftet i statsministerens trontale i 1975 og var tydeliggjort i regeringens oplæg til det første augustforlig i 1976. Industrirådet afslår forslaget som et forsøg på indgreb i industriens organisationsstruktur og på sektorstyring.<sup>59</sup>

Forslaget om et Industripolitisk Råd, der nærmest var en formalisering af et sektorafgrænset samspil mellem regering, centraladministration og interesseorganisationer, var en tydelig imødekommelse af især Arbejderbevægelsens Erhvervsråds tanker om en styring af den industrielle udvikling. Og naturligt fremføres forslaget i forbindelse med regeringens omfattende markering af den politiske linie i efteråret 1979. Industrirådets afvisning af at kommentere forslaget til Rådets kommissorium og sammensætning samt dets generelle henstilling til regeringen om ikke at oprette et sådant organ er

---

56) Industrirådet, Hovedbestyrelsesberetning 26/9 1979, København 1979, pp. 4f.

57) Jvf. Redegørelse for Handelsministeriets erhvervsøkonomiske støtteordninger, udarbejdet af Administrationsdepartementet i samarbejde med en arbejdsgruppe i Handelsministeriet, København 1978.

58) Jvf. industriministerens "Industripolitisk redegørelse", i Folketingstidende 1980/81, Forhandlinger sp. 11366.

59) Folketingstidende 1975/76, Forhandlinger, sp. 13; Industrirådet, Hovedbestyrelsesberetning 28/9 1976, København 1976, pp. 3f.

på dette tidspunkt begrundet specielt i to forhold. Dels har organisationen svært ved at se formålet med og den praktiske nytte af at henlægge et hidtil udmærket og uformelt samarbejde til et "referenceorgan af særlig formel status". Dels vurderes organet som et led i regeringens hele krisepolitik, herunder "permanente foranstaltninger af klart ideologisk tilsnit".<sup>60</sup>

I forbindelse med maj-forliget 1980, der i almindelighed vurderes forholdsvis positivt af Industrirådet, gennemfører regeringen nedsættelsen af et Industripolitisk Kontaktudvalg, som Industrirådet indtræder i. Det nedsatte organ har imidlertid nærmest karakter af et forum for udveksling af informationer og synspunkter, og eventuelle indstillinger og udtalelser kan kun afgives i fuld enighed. Dette er i hvert fald den forståelse, hvormed Industrirådet indtræder i Kontaktudvalget,<sup>61</sup> - og hidtil synes disse spilleregler ikke at være brudt.

På denne baggrund er det svært at se, hvordan Industripolitisk Kontaktudvalg skulle udvikle sig til et væsentligt beslutningsorgan i en ny, strukturpolitisk orienteret industripolitik.<sup>62</sup> Presset for en sådan segmentering af politikområdet kommer ganske enkelt ikke fra hverken Folketingets Erhvervsudvalg, størstedelen af Industriministeriet eller fra den væsentligste industripolitiske organisation. Segmenteringen af industripolitikken vil derfor snarere have form af fastholdelse af de eksisterende relationer mellem organisationer, regering og centraladministration, det vil sige slå igennem på de delområder, hvor organisationerne er relativt enige, og hvor en regeringsstyret strukturudvikling er udelukket, jvf. eksportfremmeområdet.

Kriseårenes vækst i de industripolitiske foranstaltninger, herunder den svage tendens til at disse ændrer karakter, er fulgt af et voksende principielt-politisk modsætningsforhold mellem især Industri-

---

60) Industrirådet, Hovedbestyrelsesberetning 26/3 1980, København 1980, p. 3; brev fra Industrirådet til industriministeren, dateret 27.11.1979 (citeret herfra).

61) Brev fra Industrirådet til industriministeren, dateret 6.6.1980.

62) Dette udelukker naturligvis ikke, at udvalgets funktioner glidende kan ændres i forhold til den forståelse, hvormed det er nedsat. Det er øjensynlig Håndværksrådets vurdering, at dette allerede er ved at ske, jvf. Håndværksrådet, Beretning om virksomheden 1980-81, op.cit., p. 14.

rådet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Dette foregår sideløbende med en vækst i konkurrencen mellem Industrirådet og Håndværksrådet.

Denne konkurrence bunder i organisationernes kamp om at organisere de mindre industrivirksomheder og herigennem varetage deres interesser over for det offentlige. Så da Håndværksrådet i 1966 'påtog' sig at organisere de mindre industrivirksomheder, udtrykte Industrirådet store betænkeligheder. Industrirådets kamp for at bevare og udvide medlemsgrundlaget viste sig da også i Håndværkerkommissionen, hvor organisationen krævede en drastisk strukturændring af håndværket.<sup>63</sup>

Generelt har Håndværksrådet følt sig presset, både af industri-sektorens vækst op gennem 1960'erne og dermed indirekte af Industrirådet og af en diskriminerende erhvervsstøttepolitik. Dette er især tilfældet i perioden fra omkring 1960 til midten af 1970'erne, og selv om Håndværksrådet også i dag taler om diskriminering af de små virksomheder, anses perioden efter 1974 for at indeholde en klar nyorientering til disse virksomheders fordel.<sup>64</sup>

Krisepolitikken element af arbejdsløshedsbekæmpelse har stillet Håndværksrådet i et andet og bedre forhold til regeringen og central-administrationen. Men konkurrencen med Industrirådet er snarest skærpet. Dette viser for eksempel Håndværksrådets flerårige forsøg på at forbedre finansieringsforholdene for håndværket og den mindre industri, blandt andet gennem en ændret udlånspraksis i Finansieringsinstituttet for Industri & Håndværk A/S. Allerede før, men specielt efter K-låneordningens gennemførelse er kritikken markant og delvis rettet mod Industriministeriet, fordi K-lånene, der er en statslig lettelse af eksportfinansieringen, udelukkende administreres af nævnte finansieringsinstitut. Håndværksrådets foreløbige modtræk mod denne statslige og private diskrimination har været oprettelsen af Dansk Håndværks Finansieringsselskab A/S i midten af 1980, der således for alvor sætter spørgsmålet om den private

---

63) Ifølge Sven Scharling, En organisationsteoretisk analyse af Håndværksrådet og dets forhold til centraladministrationen, Århus 1976 (speciale ved Institut for Statskundskab), pp. 45 og 35.

64) Bjarne Hastrup, Håndværkets økonomiske historie 1879-1979, København: Håndværksrådets Forlag, 1979, pp. 381-86; Håndværksrådet, Beretning om virksomheden 1980-81, op.cit., pp. 11f.

administration af statslige midler på dagsordenen.<sup>65</sup>

Trods denne kritik af Industriministeriet, der blandt andet er suppleret med kritik af Egnsudviklingsdirektoratets praksis, er det bemærkelsesværdigt, hvorledes Håndværksrådet i stigende udstrækning værdsætter erhvervsstøttepolitikken og engagerer sig i dens administration. Dette kommer frem i varetagelsen af administrationen for Koordinationsudvalget for de Teknologiske Informations Centre og i forbindelse med den erhvervspolitiske konference i foråret 1980 med deltagelse af industriministeren, hvilket senere i 1980 udmøntes i et egentligt erhvervspolitisk program og nedsættelse af et midlertidigt Erhvervspolitisk Udvalg.<sup>66</sup>

Håndværksrådets øgede aktivitet og voksende gennemslag i regering og administration er observeret i Industrirådet. I tidsskriftet Dansk Industri er den store industris afgørende betydning for landets økonomi blevet understreget; i 1980-81 er der nedsat et nyt hovedudvalg: Udvalget for mindre og mellemstore virksomheder; disse virksomheders problemer er selvstændigt behandlet i den seneste kriseplan, Industriplan 87; og Industrirådet er sammen med blandt andre Teknologistyrelsen og Privatbankens Initiativfond gået ind i etablering af regionale eksportuddannelser for specielt de mindre virksomheder.<sup>67</sup> Alt tyder således på, at den økonomiske krise og den statslige krisepolitik direkte øger konkurrencen mellem organisationerne. Dels i form af øget indbyrdes konkurrence om at fastholde og eventuelt tiltrække nye virksomheder fra begge organisationers marginale medlemskategori, de mindste industrivirksomheder; dels - og de to ting hænger sammen - ved at accentuere betydningen af effektivt at kunne påvirke de statslige industripolitiske foranstaltninger. Vi vil på den baggrund forvente, at organisationernes indbyrdes konkurrence vil blive yderligere skærpet i de nærmeste år.

---

65) Jvf. den tilbagevendende behandling af finansieringsproblemet i Håndværksrådets beretninger siden midten af 1970'erne, hvor håndværkets finansieringsforhold blev undersøgt.

66) Håndværksrådet, Beretning om virksomheden 1980-81, op.cit., pp. 11ff., og Håndværksrådet, Beretning 1979-80, op.cit., p. 4. Senere er denne aktivitet blevet udvidet med afholdelse af en konference om erhvervsfremmepolitik og fremlæggelse af en "Erhvervsudviklingspolitik 1982", jvf. Håndværksrådet, Beretning om virksomheden 1981-82, København 1982, pp. 2f.

67) Industrirådet, Beretning 1980-81, op.cit., p. 40; Industrirådet, Industriplan 87, København 1981, pp. 16f.; Morgenavisen Jyllands-Posten, 15.7.1981 (tillægget Erhverv og Økonomi).

Afsluttende kan vi om samspillet om industripolitikken sige, at det i udpræget grad har åbnet for organisationernes, men især Industrirådets indflydelse, endda i den grad, at organisationerne har kunnet koordinere statslige aktiviteter eller næsten trække dem ud af statslig regie. Samtidig er det indtrykket, at samspillet overvejende er foregået mellem organisationerne og centraladministrationen, idet der dog er adskillige eksempler på et omfattende samspil mellem organisationerne og Folketingets Erhvervsudvalg og regeringen. I dette samspil er der næppe tvivl om, at især Industrirådet har været begunstiget af den traditionelle liberalisme på området samt af folketingsflertallets overvejende liberalistiske holdning i industripolitikken.<sup>68</sup>

#### Nogle perspektiver

Artiklens afsnit indeholder flere konklusioner vedrørende samspillet mellem organisationerne og det politisk-administrative niveau i forskellige konkrete sammenhænge. Vi vil her søge at trække nogle lidt mere generelle perspektiver op for samspillet mellem de industrielle interesseorganisationer, især Industrirådet, og omgivelserne under den økonomiske krise.

Vi kan for det første slå fast, at organisationens udvikling og profil er meget påvirket af ændringer i omgivelserne. Fundamentalt hænger dette sammen med, at voksende statsintervention i stigende udstrækning påvirker industriens vilkår, hvorfor de øgede statsaktiviteter så at sige skaber baggrunden for organisationens vækst. Samtidig lægger de øgede statsaktiviteter et direkte pres på organisationens ressourcer, øger kravet til effektivitet, fordi den del af organisationstilslutningen, der er motiveret af ønsket om direkte og kontant interessevaretagelse under de ændrede omgivelser må antages at føre til større forventninger og krav fra medlemmerne til organisationens indsats og resultater. Organisationens handlemuligheder under dette pres er et langt stykke bundet til medlemmernes ressourcer, specielt deres evne og vilje til at øge bidraget til organisationen.

---

68) Vi tror derfor, at Folketingets Erhvervsudvalgs kontrol med ministerens administration på støttelovgivningsområdet - jvf. Jørgen Grønnegård Christensen, op.cit., p. 322 - især har skullet sikre, at erhvervsorganisationerne blev inddraget i administrationen.

Organisationens afhængighed af ændrede omgivelser hænger derfor også sammen med den økonomiske krises svækkelse af dens økonomiske grundlag. Disse ændrede økonomiske vilkår rejser nye problemer for medlemmerne, som organisationen må bidrage til løsningen af; men med stagnerende ressourcer tvinges organisationen ud i en kombination af omstilling, nedskæring og udvidelse af aktiviteterne. I modsætning til mange offentlige myndigheder, der har en nærmest automatisk virkende finansiering, er organisationen langt hårdere presset ressourcemæssigt - på trods af at de økonomiske og politiske omgivelser fortsat begrundet ekspansion. Under disse forhold kan den observerede udvikling mod strukturel lighed mellem statsadministration og organisation ikke fortsætte.

For det andet kan voksende krav om besparelser eller reduceret vækst i de offentlige udgifter, som Industrirådet tidligt fremførte, kombineret med forvaltningsmæssige normer om planlægning og styring, medføre krav om ændringer i indhold og administration af den politik, som Industrirådet hidtil har forsvaret og medadministreret. Sådanne krav fra tværgående politisk-administrative organer, der slår ind i et traditionelt, udbygget samspil mellem sektorens myndigheder og organisationen, kan på afgørende vis påvirke vilkårene for samspillet og sætte organisationen under pres med hensyn til, hvilke politiske og administrative ændringer og nyskabelser den kan acceptere.

Samme situation kan i øvrigt opstå som resultat af andre politiske forløb. På områder, hvor divergerende interesser er manifesterede, kan en fortsat indflydelse gennem kompromisser på en måde blive en del af ændrede politiske omgivelser, idet stadige politiske ændringer både kan presse organisationen til yderligere glidninger og samtidig forbedre andre interessers muligheder for gennemslag. - Hvor det oven for omtalte politiske forløb fokuserer på andre myndigheders indbrud i et eksisterende samspil, fremviser det sidste også organisationens fundamentale dilemma i samspillet - forholdet mellem indflydelse og opgivelse af synspunkter. Hvilket fører tilbage til sammenhængen mellem effektivitet og medlemstilslutning.

Endelig vil vi nævne, at ændrede omgivelser i form af øgede statsaktiviteter, økonomisk krise og dennes påvirkning af statsaktiviteterne medfører øget konkurrence mellem organisationerne. Denne konkurrence kan slå igennem både i forhold til bestræbelserne på at opnå politisk indflydelse, hvor den måske resulterer i øget handle-



frihed for det politisk-administrative niveau, og i forhold til marginale medlemskategorier. Organisationernes indbyrdes konkurrence er ikke noget nyt; men dens ændrede vilkår øger kravet til organisationerne om effektivitet og indflydelse og er herigennem måske med til at ændre organisationernes politiske profil, gøre den mindre markant.