

Ni måneder

-en beslutningsproces

Statens Filmcentral



Ni måneder -en beslutningsproces

Af Janne Giese

Idéen med denne film var at give offentligheden et indblik i, hvordan man arbejder og træffer beslutninger indenfor statsadministrationen.

Ved at lave dette »portræt« af en beslutningsproces får vi samtidig indblik i, hvordan de demokratiske spilleregler fungerer. Hvordan det enkelte menneske repræsenterer en institution, fagforbund eller ministerium og dermed også repræsenterer nogle ganske bestemte interesser.

Normalt får vi præsenteret de færdige resultater af nogle forhandlinger eller et udvalgsarbejde gennem pressen. Men der er ikke offentlig adgang hverken for pressen eller andre til at overvære hele forløbet.

Hvad er det for faktorer, der bliver udslagsgivende i den enkelte proces? Hvorfor bevæger diskussionerne og holdningerne sig pludselig et helt andet sted hen? Og hvordan når man til enighed om – som det er tilfældet her – et lovforslag, når der sidder en forsamling med direkte modsatrettede interesser?

Det er spændende og lærerigt at følge en sådan proces på nært hold. Hurtigt viser det sig naturligtvis, at det enkelte menneskes adfærd og slagkraft er afgørende for, hvem der bliver toneangivende, hvem der bliver lyttet til. Og derfor kom denne film også snart til at koncentrere sig om de personer, der repræsenterede de vigtigste forbund eller institutioner, samt dem, der mest slagkraftigt kom igennem med deres synspunkter.

Filmens metode

»Ni måneder – en beslutningsproces« er optaget og gennemført efter cinema verité metoden, hvor man, som benævnelsen

NI MÅNEDER – en beslutningsproces. 16 mm, farve, 45 min. Danmark, 1981. Produceret af Statens Filmcentral hos Det danske Filmstudie. Foto: Andreas Fischer-Hansen. Lyd: Gert Madsen. Assistenter: Jeppe Hovman, Frits Schrøder. Klip: Franz Ernst, Gert Madsen. Instruktion: Janne Giese. Udlejning: Statens Filmcentral.

Denne pjece, der er udgivet af Statens Filmcentral, udleveres gratis i forbindelse med forevisning af filmen. Henvendelse til Statens Filmcentral, Vestergade 27, 1456 København K., eller Jyllandskontoret, Sønder Allé 5, 8000 Århus C.

Lay-out: Kjeld Brandt. Trykt hos Frede Rasmussen, København, 1981. Fotos (side 12–15): Susanne Mertz og Politikens Pressefoto.

antyder, søger at opnå en så stor grad af sandhed og objektivitet i det fremlagte materiale, som det er muligt.

I begyndelsen af tresserne var det instruktører som Richard Leacock og D. A. Pennebaker i USA, som udviklede og brugte cinema verité indenfor dokumentarfilmen, og i de senere år har især amerikaneren Frederick Wiseman og englænderen Roger Graef arbejdet meget konsekvent med metoden. Wiseman og Graef repræsenterer dog to yderpunkter indenfor genren, som kan variere stærkt.

Et system af regler

Når man anvender cinema verité, indebærer det ofte overholdelse af nogle ganske bestemte regler. De kan variere, men den enkelte instruktør vælger sig sit system og arbejder efter det. Med »Beslutningsprocessen« valgte vi et system, der ligger tæt op af Roger Graef's.

1.

aldrig at iscenesætte en episode eller dialog, men kun optage det, der rent faktisk sker.

2.

at arbejde med et ganske lille hold, så det ikke griber forstyrrende ind i processen.

3.

aldrig referere for parterne, hvad den anden har sagt/gjort. Dvs. forholde sig 100% neutral under optagelserne, da man ellers kan risikere at intrigere og derved styre forløbet.

4.

kun at filme med det naturlige lys på stedet.

5.

en evt. kommentar må ikke bruges til at farve indtrykket af det sete.

6.

at redigere de mange timers film i overensstemmelse med det faktiske forløb.

7.

at de involverede skal godkende filmen inden offentliggørelse.

Vi skulle have garanti for, at vi kunne følge hele sagens udvikling. At vi ville blive holdt orienterede om alt, hvad der foregik i forbindelse med »vores« sag, og at intet ville blive hemmeligholdt.

I Danmark har vi ingen tradition for offentlighed i politisk og administrativt arbejde. Normalt offentliggør man resultaterne af forhandlinger, udvalgsarbejde m.m., hvorimod man ikke åbner op for en registrering af hele processen. Denne film er derfor den første af sin slags og vakte derfor også i starten en del uro og bekymring blandt de involverede politikere og embedsmænd.

Det var af samme grund kun fair at afgive nogle garantier overfor udvalget til gengæld for en aftale om at kunne følge det daglige arbejde i alle detaljer.

Vi garanterede de involverede parter, at de kunne nedlægge veto overfor optagelser, der kunne skade dem i deres fortsatte karriere. At hvis de under optagelserne afslørede hemmeligheder, som ikke under nogen omstændigheder måtte komme frem, kunne de forlange lydbåndet slettet på stedet. Og endelig garanterede vi, at alle skulle få lejlighed til at godkende filmen inden offentliggørelse, ligesom det ikke anvendte materiale ville blive destrueret.

Vi vælger et udvalg

Vi havde henvendt os i flere ministerier for at lede efter et egnet emne til filmen. Emnet var underordnet, men det var vigtigt, at det kunne interessere en større offentlighed og at det ikke var altfor teknisk indviklet. Desuden skulle det af økonomiske

grunde helst være et hurtigtarbejdende udvalg. Socialministeriet stod lige for at skulle i gang med et udvalg, som i løbet af 5 måneder skulle revidere og udvide den gældende barselsorlovsordning.

Det var en oplagt sag at følge. Den havde almen interesse, var let forståelig og økonomisk overkommelig at følge. Barselsorlovsudvalget blev vores emne.

9 måneders optagelser

Vi fulgte i overensstemmelse med aftalerne alt, hvad der var relevant for vores emne. Planlægningsmøder, møder med andre ministerier, med statistikere og økonomer, telefonsamtaler, uformel snak på kontorerne etc.

Det var vigtigt, at også al form for strategi og aftaler om udspil mellem parterne blev registreret for at kunne indfange hele proceduren. I udvalget sad både LO og Arbejdsgiverforeningen, og flere af ministerierne havde også store interesser i at opnå ganske bestemte forhandlingsresultater. Der lå strategi bag hvert eneste skridt, der blev taget.

De 5 måneders udvalgsarbejde blev snart udvidet, og da et valg og regeringsskifte yderligere forsinkede afslutningen, endte hele processen med at tage 9 måneder.

Angsten for at lade os få et reelt indblik i proceduren var stor.

Vi fulgte uden besvær de store udvalgsråd, men i det daglige arbejde i ministeriet blev mange detaljer skjult for os. Især de mere strategiske overvejelser blev til tider omskrevet eller fortiet ved de uformelle råd, som vi filmede.

Oftest skjulte man tingene ved at aflevere skriftlige noter til hinanden eller gennem telefonsamtaler, når filmholdet var travlt optaget andetsteds. Hvad der derimod ikke kunne skjules, var rådene i det store udvalg, som vi optog i deres fulde længde.

I starten resulterede vores tilstedeværelse sig i en vis tilbageholdenhed hos medlemmerne. Men da vi altid var der, og der *skulle* opnås et resultat, måtte der jo ske et tårbrud hen ad vejen. Det

gjorde der også hurtigt, og skønt man fra ministeriets side havde regnet med et nemt, ukompliceret og hurtigtarbejdende udvalg, viste det sig, at der opstod meget spændte politiske forviklinger. Jo mere politik, der gik i sagen, jo tungere lå det også med den åbenhed, som var en forudsætning for samarbejdet.

Kameraets indflydelse

Efterhånden var filmholdet en så naturlig del af udvalget, at man ville have undret sig såre, hvis vi pludselig ikke var dukket op, men bagefter spørger man sig selv, hvordan forløbet havde udviklet sig, hvis det ikke var blevet registreret.

Hvor meget spiller parterne op til kameraet? Hvor meget henholdsvis stærkere eller svagere bliver deres reaktioner og f.eks. villighed til at indgå kompromiser, når et kamera registrerer det hele? Disse spørgsmål får vi aldrig besvaret fyldestgørende. Men vores fornemmelse siger os, at der er blevet pyntet lidt på sandheden hen ad vejen.

Generelt var de politiske repræsentanter, dvs. fra LO, DA og FTF, mere åbne end embedsmændene, hvilket vel ikke kan komme bag på nogen. Embedsmændene har i årevis været skydeskive for politisk hetz og har mere grund til at være bange for at lægge deres arbejdsmetode frem og dermed blotte sig for kritik.

Metodens begrænsning

Cinema verité som det er brugt her, drejer sig i al sin korthed om at dokumentere et forløb, som filmarbejdet ikke griber ind i. Vi *ser* faktisk disse ting ske, og det er uafviseligt. Redigeringen forkorter naturligvis processen, men det der bliver tilbage af de oprindeligt 22 timers film er et overordnet sammendrag af det længere forløb.

Vores problem var, at vi faktisk havde kendskab til kendsgerninger, som enten blev skjult for os eller som vi blot ikke nåede at få optaget. Skulle vi nu lade denne viden komme frem i en

kommentar som et supplement til de øvrige oplysninger? Vi valgte ikke at gøre det.

Havde vi lavet denne kommentar krydret med ikke-oplevede informationer, ville de nemt kunne fremstå som postulater og derved svække og stå i modsætning til den øvrige film. Vi kunne have risikeret at sætte hele troværdigheden over styr, idet *alt* andet ses og høres.

Og her ligger også metodens begrænsning. Den baserer sig jo på et meget åbent og velvilligt samarbejde med de implicerede, og opnår man ikke denne fulde gensidige tillid og inviteren indenfor i alle situationer, kan selve formen blive begrænsende i forhold til hensigten om at vise ALT.

Nogle fakta om barselsorlovsudvalget

Af Janne Giese

I filmen følger vi det andet udvalgsarbejde om en forbedring og en udvidelse af barselsorlovsreglerne. Det første udvalg blev i 1977 nedsat af Børnekommissionen og Ligestillingsrådet i fællesskab, og her sad desuden både LO og DA repræsenteret (Lone Christensen var også dengang LO's repræsentant).

I januar 1978 kom resultatet af udvalget, en betænkning om de fremtidige visioner for barsels- og børneområdet. Betænkningen var meget vidtgående og idealistisk i sine krav til familien med de små børn, og man vidste fra starten, at det økonomisk ville være vanskeligt at imødekomme alle kravene fra politisk side. Derefter nedsatte man det udvalg, som vi i filmen fulgte. Et udvalg, som ud fra betænkningen skulle formulere et forslag til en lov, som skulle gennemføres i 2 etaper. Der skulle altså prioriteres mellem forslagene, og man måtte nå til enighed om, hvilke af dem, der var vigtigst lige nu og her.

Nedskæringerne på hele det sociale område lagde en kraftig dæmper på forventningerne fra starten. Men ét var alle 23 medlemmer enige om: selve udvidelsen af barselsorloven var det vigtigste.

Man havde på det tidspunkt ret til 14 ugers orlov efter fødslen. Især fra LO's side havde der længe været stor kritik af, at fysisk hårdtarbejdende kvinder ikke kunne få orlov i tiden op til fødslen, uden at det blev trukket fra tiden med barnet efter fødslen.

Hovedforslaget gik derfor på en udvidelse med 8 ugers orlov inden fødslen samt de 14 uger efter fødslen, som man hele tiden havde haft.

I 2. etape skulle der så gennemføres en ret til fravær for

forældre med syge børn, sådan at kvinders sygestatistikker reelt kom til at vise deres egen sygdomsfrekvens, og ikke som nu, hvor kvinder nødsages til at melde sig syge, når deres børn er syge. Retten til dette fravær skulle være et bestemt antal dage om året, som udvalget skulle fastsætte. Det tredje forslag gjaldt mænds ret til orlov i forbindelse med deres børns fødsel. Også denne lov skulle først gennemføres i anden etape.

To ministerier samarbejder

Udvalget blev nedsat af socialministeriet og startede d. 18. maj 1979. Arbejdsministeriet var fra starten stærkt involveret i arbejdsgangen, idet mange af lovene var arbejdsmarkedsorienterede, eksempelvis overenskomster og alle andre love, der regulerer forholdet mellem arbejdsgiver og lønmodtager. Socialministeriet skulle så varetage alt vedrørende dagpengeloven. Man koordinerede derfor arbejdet mellem de to ministerier, holdt planlægningsmøder og skiftedes til at lave dagsorden og styre mødeforløbet.

Embedsmændenes arbejde

For de embedsmænd/kvinder, der »kører« det daglige arbejde med udvalget, er der primært alt det arbejde, som forbereder næste møde og får processen til at bevæge sig. Man forbereder dagsordenen, indhenter statistikker, materiale fra andre lande f.eks. Sverige, som har bedre ordninger end vi har, fotokopierer dette materiale og sender det til medlemmerne. Og der afholdes møder i massevis.

Møder med økonomer og statistikere, møder om detailspørgsmål, det kan være med Sikringsstyrelsen eller Socialstyrelsen. Udvalgsmedlemmerne kan pålægge udvalgets sekretær at indhente svar på spørgsmål, som kan være afgørende for, hvordan udvalgets stilling bliver.

Opstår der konflikter i udvalget eller kører udvalget fast, må embedsmændene tage stilling til, hvordan tingene skal løses. De skal være diplomatiske og på én gang forholde sig lyttende til

udvalgets medlemmer og samtidig udføre disse servicefunktioner. På den anden side forlanges der ofte fra deres eget ministeriums side, at de skal kæmpe for et bestemt resultat. Der er altså også en meget vigtig politisk side af deres arbejde, hvor strategi og planlægning af forløbet er afgørende for resultatet. Det er ulige meget nemmere at være menigt medlem af udvalget. Og det er jo det store flertal. Her er også mange embedsmænd, som kommer fra andre ministerier eller institutioner. Somme tider sidder de der blot for at sikre sig, at en enkelt lille detalje, som vedrører deres område, bliver behandlet korrekt. Andre, f.eks. finansministeriet, skal holde igen, når visionerne og de store tal bliver for flyvske i forhold til den aktuelle politiske situation.

Det sker, at der foreligger oplysninger eller løsningsmodeller, som holdes skjult for udvalget, hvilket kan være led i en strategi. Udvalget forholder sig gennem hele processen kun til de modeller, som forelægges dem af embedsmændene/ministeriet. Det, der *ikke* forelægges, eksisterer ikke som diskussionsoplæg. På den måde er der naturligvis en stor mulighed for styring af beslutningerne.

Udvalgets menige medlemmer kan så være mere eller mindre skarpe til at gennemskue det usagte eller selv være i stand til at samle de fornødne oplysninger og fremstille et forslag.

Hvad ser vi ikke i filmen?

Lovforslagene var mange og mangeartede i barselsorlovsudvalget, mens filmen kun koncentrerer sig om de tre hovedforslag. Det siger sig selv, at en barselsordning også vil omfatte mange særlige forhold, og at der i loven skal tages højde for disse. Fravær i forbindelse med adoption hørte naturligt med, regler for plejebørn, ligesom kvinders forskellige forhold til arbejdsmarkedet måtte tages med. En medhjælpende hustrus rettigheder, en nyligt uddannet kvinde, som endnu ikke har fast ansættelse, kvinder i vikarjob og kvinder på deltid. Alle disse kvinders rettigheder skal fastlægges i loven, således at amter og

kommuner landet over ved, hvordan de skal forholde sig. Også på det arbejdsmarkedspolitiske område var der store og vanskelige spørgsmål at finde til enighed om. Oplægget var, at kvinder under graviditet og fødsel skulle beskyttes mod afskedigelse. Derved kommer man ind på overenskomstområdet, og forbundene, både lønmodtagere og arbejdsgivere, var betænkelige ved, at der skulle lovgives, idet man normalt mellem arbejdsmarkedets parter selv regulerer disse forhold. Når filmen ikke tog alle disse vigtige punkter med i større omfang, var det, fordi vi var tvunget til at vælge. Vi havde 22 timers film med et meget koncentreret stof. Dette stof skulle klippes ned til en times færdig film, som i store træk viste den overordnede beslutningsproces. Derfor valgte vi at fokusere på de tre hovedspørgsmål og følge de udsving og den procedure, som knyttede sig til dem.

Ni måneder -en beslutningsproces

Scene 1.

To embedsmænd i arbejdsministeriet diskuterer, hvordan skitsen til en lov om forbud mod afskedigelse af gravide/barslende kvinder skal se ud. Drøfter også strategi.

Scene 2.

På det 3. udvalgsmøde erklærer Lone Christensen LO's prioritering af lovforslag. Resten af udvalgets 23 medlemmer har endnu ikke taget stilling.

Scene 3.

Lone Christensen vil kun diskutere rettighedsloven, og ikke dagpengeloven. Arbejdsministeriet og socialministeriet planlægger fælles dagsorden.

Scene 3.

LO protesterer imod dagsordenen. Vil først have fastlagt, hvad loven skal indeholde, inden man diskuterer udgiftssiden i dagpengeloven. LO forlader mødet.

Scene 5.

Arbejdsministeriet og socialministeriet mødes og drøfter LO's afvisning. De lægger strategi for



A. Trier – Udvalgsformand, Afdelingschef, Socialministeriet

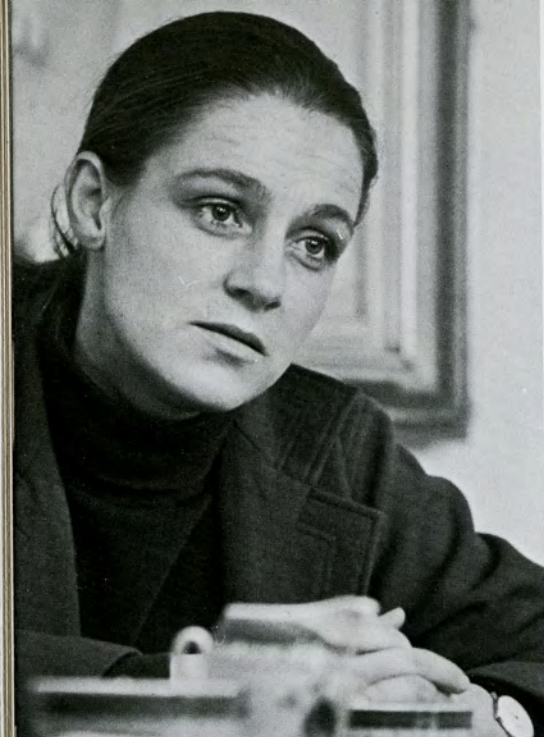
Tut Loft – Kontorchef, Socialministeriet

*Kirsten Thorball
Fuldmægtig, Socialministeriet*



*Lone Christensen
Fagforeningsformand, LO*





Ritt Bjerregård
Socialminister

Eva Munch
Fagforeningsformand, FTF



Inge Fischer Møller
Folketingsmedlem, (S)

Hanne Simonsen
Kontorchef, DA



E. Edelberg
Kontorchef, Arbejdsministeriet



løsning af konflikten. Arbejdsministeriet har lavet tre skitser til lov. Den tredje vil passe til LO's holdning. Tør de vise den for udvalget. Den bliver aldrig vist. De beslutter at spørge ministeren, hvad de skal gøre.

Scene 6.

Møde mellem socialministeriets folk: Tut Loft (kontorchef), udvalgets sekretær Anne Madsen og socialminister E. Jensen.

Scene 7.

Internt møde i FTF. Eva Munck sidder i udvalget og diskuterer strategi og prioritering med en sekretær i FTF. De vil koordinere deres synspunkter med LO. Prioriterer ligesom LO udvidelsen af barselsorloven højest.

Scene 8.

Internt møde i Dansk Arbejdsgiverforening. Udvalgets repræsentanter er uenige med direktøren for DA om, hvor langt de skal strække sig i et kompromis.

Scene 9.

Internt møde i LO's dagpengeudvalg. Inge Fischer-Møller (MF) forlanger mænds orlov med i 1. fase, ellers vil folketingsgruppen stille ændringsforslag. Metalarbejderforbundet bækker op. Formanden for udvalget Backe Vognbjerg og Lone Christensen går begge imod. Er bange for at skade kvinders barselsorlov.

Scene 10.

Ved det 10. udvalgmøde lige efter LO-mødet vil LO alligevel have mænds orlov med i 1. fase.

Scene 11.

Socialministeriet og arbejdsministeriet planlægger nyt udvalgsmøde med Tut Loft som vikar for formanden. De vil provokere synspunkter frem. Arbejdsministeriet vil ikke sælge deres hjertebarn (forbud mod afsked).

Scene 12.

Udvalgsmøde. DA forlanger forbud mod afsked ud af loven. Hævder alle er imod, mens kun arbejdsministeriet er for. Kirsten Thorball kæmper for at få LO med. LO er loren, da de har andre anciennitetsregler for fyring.

Scene 13.

Usikkerhed om mænds orlov. Man vedtager den skal med i sidste prioritet i 1. fase. Og hele udvalget slutter op om LO's prioritering.

Scene 14.

De sidste udvalgsmøder. Her kommer medlemmernes betænkeligheder frem. De har endnu ikke grønt lys fra deres institution eller organisation og kæmper indbyrdes om, hvem der skal betale loven.

Scene 15.

Socialminister Ritt Bjerregaard modtager rapporten fra udvalgets formand og sekretær. Ministeren har selv været med til at ændre udvalgets prioritering, så ret til fravær under børns sygdom nu skal vente til 2. fase.

Scene 16.

1 år og 11 dage efter udvalgets start vedtages

loven i folketinget. Nu er kun punkt 1 tilbage, resten røg ud til en evt. fase 2.

Lovprioriteringen ser nu sådan ud:

1. fase:

1. 8 uger før f. 14 uger efter.
2. Mænds orlov.

2. fase:

Ret til fravær under børns sygdom.

Vedtages:

4 ugers orlov inden fødslen (de 8 uger blev reduc. til 4).

En beslutningsproces i centraladministrationen

Af Flemming Arentoft

Et hjørne af statsapparatets indre liv er med »Ni måneder – en beslutningsproces« blevet gjort synligt. Vi kan se det, der hidtil er blevet holdt skjult, forbeholdt de få velinformerede, som har pålagt sig selv den begrænsning ikke at give informationerne videre.

Med kameraet som redskab har vi kigget ind i inderkredsens liv, eller måske snarere forgemakkerne til inderkredsen.

Det, vi ser, synes ikke dramatisk. Mennesker diskuterende, rygende, samlet i forskellige konstellationer om forskellige borde. Intet dramatisk. Filmen søger ikke de store afsløringer, men det systematiske, belyst ud fra et uddramatisk eksempel. Og midlet hertil er at være til stede, og være til stede med et kamera, hvor det ikke hidtil har været.

Statsapparatets skjulte liv giver, netop fordi det i sit udgangspunkt er skjult, store muligheder for styring og manipulation af informationer til offentligheden. Muligheder, der givetvis også bliver brugt. Men at processen er skjult for offentligheden er på den anden side ikke ensbetydende med, at den udspiller sig adskilt fra organisationer og institutioner uden for murene. Som filmen viser, er der livlig kontakt til de betydende interesseorganisationer. Det er snarere således, at det skjulte ikke er en hemsko, men en forudsætning for at organisationerne og enkeltpersoner kan gøre deres indflydelse gældende.

En proces blandt mange

En beslutningsproces er filmen blevet kaldt. En beslutningspro-

ces blandt mange andre mulige. Processer nærmere de politiske centre, folketingsudvalgenes eller regeringens arbejde, kunne være valgt (hvis filmholdet i øvrigt havde fået tilladelse til det), eller længere ude i statsapparatets decentrale områder, i amter og kommuner. Processer fra andre områder end det sociale- og arbejdsmarkedsorienterede kunne være valgt.

Man kan kun gisne om, hvilke variationer i mønsteret det ville have givet. Hvilke organisationer, der ville være blevet inddraget, hvordan fordelingen af indflydelsesmuligheder mellem organisationerne og embedsmændene var blevet, hvor taktisk eller teknisk det ville være kørt. Men det fremgår, at det har afgørende betydning, at LO og Arbejdsgiverforeningen har sæde i udvalget. Også emnets art synes at være bestemmende for forløbet. En barselsordning, der har mulighed for at appellere til store vælgergrupper, involverer direkte de politiske partier, i denne situation Socialdemokratiet som regeringsparti.

Grænserne

Filmen viser en beslutningsproces eller rettere en del af en beslutningsproces. Der er grænser for, hvor langt kameraet kan og må gå i en demonstration af, hvad der foregår bag ved og navnlig oven over udvalgmøderne. Men kameraet når langt, når det går ud i LO's, FTF's og Arbejdsgiverforeningens forberedelsesmøder og ud i ministeriernes kontorer. Og skønt man ikke ser alt, får man en idé om mønsteret og manøvrer mulighederne.

Filmen viser selv et par steder, hvor grænserne trækkes. Ved ministerkontorets dørtærskel og i samtalerne op til departementschefen. Graden og karakteren af ministerstyring fortaber sig i tasmørket. Men man kan måske få et fingerpeg om omfanget ved at forestille sig, hvordan udvalgsarbejdet ville se ud med ministre af en helt anden partifarve end den socialdemokratiske. I så fald kunne man forestille sig et langt mere sendrægtigt udvalgsarbejde, trukket ud i det uendelige, eller emnemæssigt indskrænket ved en flittig brug af kommissoriet.

Også den mulighed, at udvalget overhovedet ikke var blevet nedsat, må medtænkes, hvad der politisk set ville have været lige så betydningsfuldt, som det resultat, der nu faktisk blev opnået.

Dette illustrerer den fundamentale begrænsning, der ligger i alene at fokusere på det, som der faktisk træffes beslutninger om og negligere de områder af stats- og samfundslivet, som ikke i egentlig forstand er genstand for beslutninger; alt det, der ikke bliver sat på dagsordenen i udvalg og Folketing, og alt det, der end ikke når frem til beslutningstagernes bevidsthed. Blot det at undlade at tage beslutninger kan i sit resultat være langt vigtigere end manifesterede afgørelser.

Hvor kommer kravene fra?

Hvad der heller ikke umiddelbart er synligt, er den del af processen, der rækker ud over statsapparatet og ud i større samfundsmæssige sammenhænge. Hvorfra kommer kravet om udvidelse af barselsorlovsordningen?

Det er ikke vanskeligt at se de samfundsmæssige strukturer, der til syvende og sidst har betinget kravets formulering. At kvinderne i massivt omfang er kommet ud på arbejdsmarkedet, og at kvindebevægelsen har fået styrke og greb om tingene. Men kommer kravet umiddelbart fra titusinde pressede mødre og fædre? Eller kommer det fra det indre af LO's og partisekretariaternes kontorer?

Umiddelbart synes det at være formuleret af endnu et udvalg, en forløber for det udvalg, som filmen skildrer, det første barselsorlovsudvalg, der igen er resultat af andre kommissionsarbejder. Et kinesisk æskesystem, hvor problemerne, som de stiller sig for de enkelte forældre, kan blive nok så fjerne og abstrakte.

En forlængelse af barselsorloven kan siges at være en indlysende forbedring, uanset hvor beskeden forlængelsen måtte være. Men er det ligegyldigt, hvorledes forlængelsen kommer i stand? Er det »tilstrækkeligt« blot at gennemføre det ovenfra for derefter – som noget efterfølgende – at få tilslutning blandt

menige medlemmer og stemmer på valgdagen?

Med beslutninger truffet langt fra de mennesker, som sagen direkte angår, afskæres samtidig muligheden for, at disse mennesker kommer til erkendelse af betingelserne for at få gennemført forbedringer og dermed erkende hvilke kræfter, og det vil bl.a. sige personer og organisationer og ikke blot abstrakt økonomi, der stiller sig hindrende i vejen. Disse mennesker bliver frarøvet muligheden for at gennemløbe en læreproces, at få indsigt og dermed også øge egen selvbevidsthed og selvspekt. Men de får en længere barselsorlov.

Embedsmændene

Mange processer og beslutninger, der tidligere lå uden for statsapparatet, forløber nu inden for statens rammer, bl.a. i hænderne på embedsmændene (der for udvalgets vedkommende langt overvejende er kvinder). Det kan næppe undgås, at de derved får muligheder for at sætte deres eget præg på forhandlinger og resultat. Men de er underkastet ministres styring og desuden begrænset af en måske langt vigtigere indirekte styring. Det er overraskende at se, hvor tilsyneladende uformelt og delvist afslappet livet leves bag murene. Det stærkt hierarkiserende synes forladt til fordel for en langt fladere struktur og med langt flere uformelle kontakter på tværs af formelle opdelinger mellem departementer og ministerier. Det gamle billede af den stive embedsmandstype er ude af trit med virkeligheden.

Men konkurrencen om advancementerne og de gode job eksisterer stadig. Man kan kun gisne om de skjulte personlige omkostninger, dette medfører. Og det synes næsten at være en naturlov, at institutionerne sætter sit dybe præg på de mennesker, der befolker dem. Horisonten bliver institutionens, problemerne bliver de problemer, som institutionen er blevet sat til at administrere.

Men også her foregår der ændringer. Flere embedsmænd er begyndt at anfægte den loyalitet, som de formodes at være

underkastet, og bruge en ytringsfrihed, som tidligere generationer af embedsmænd har afstået fra at benytte sig af. Og blandt ministeriernes ansatte er der nu en fagforeningsaktivitet, der ville have været utænkelig for få årtier siden.

Indflydelse og magt

Hvilken indflydelse har da et sådant udvalg i en større sammenhæng? Hvor ligger magten i staten?

Udvalgets indflydelse, målt ud fra det resultat, der kommer igennem Folketinget, synes ret begrænset. Men udvalget er et lovforberedende udvalg. Det har indflydelse på, hvad der vil blive diskuteret i Folketinget og i offentligheden, og hvordan det vil blive diskuteret. Det er med til at kridte horisonten af. At bringe ting op, som ligger uden for kridtstregen, vil være vanskeligt.

Et sådant udvalg har også omfattende tekniske funktioner, som bl.a. består i at skaffe et overblik over forslagernes konsekvenser for de mange mennesker, der ikke passer ind i gennemsnitsbilledet. Filmen har valgt at skære dette bort for overblikkets skyld. Men disse tekniske funktioner bidrager til at give udvalgets indstillinger legitimitet og styrke.

Socialdemokratiets rolle

Når man forfølger sporene og søger efter centre for magt og indflydelse i staten skal man ikke vente at finde magtens inderste korridorer, og der finde den håndfuld mænd, der alene trækker i trådene og forskrækket misser mod lyset, når fløjdørene slås op. En sådan klike af magtens konspiratorer findes ikke. Dermed ikke være sagt, at den ikke kunne opstå engang i fremtiden. Fortiden har lært os, at denne mulighed eksisterer.

Men det er mere nærliggende, i et samfundssystem som det eksisterende, at søge magten i organisationer og institutioner, fremfor at søge den hos enkeltpersoner. Og tages historien til hjælp, springer en enkelt organisation i øjnene, nemlig Socialde-

mokratiet. Dette parti har i mere end et halvt århundrede indtaget en enestående position i det danske samfunds informationsudvikling. Ingen anden institution har været i stand til at organisere samfundet og staten og knytte disse to niveauer sammen og skabe legitimitet og opslutning om statens udvikling.

Fra starten har det været dette partis strategi at erobre magten i staten, og det er en strategi, der er lykkedes i forbløffende omfang. Ikke fuldstændigt. Socialdemokratiet er langt fra at besidde et magtmonopol. Socialdemokratiet deler magten med andre partier og organisationer. Men Socialdemokratiet har udøvet en dominans og har gjort det næsten ubrudt siden slutningen af 20'erne. Socialdemokratiets organisation går på tværs af statens formelle opdelinger i ministerier, kommissioner og udvalg, i stat, amt og kommune, mellem parti og fagbevægelse, hvilket giver en høj grad af smidighed og tilpasningsevne i udøvelse af magten. Og partiet har haft en indflydelse på det kulturelle og ideologiske klima i et omfang, der sikkert først rigtigt kan erkendes, når denne indflydelse engang forsvinder. I alt dette har partiet formået at få støtte fra en betragtelig del af den danske befolkning.

Hvad vi ser på filmen kan da også betragtes som en illustration af Socialdemokratiets enestående indflydelse i stat og samfund. Og selv om udvalgets medlemmer er meget langt fra at være rene marionetter, så ville selve forslagens fremsættelse, måden det bliver behandlet på og det regi, hvori det sker, være utænkeligt uden Socialdemokratiets indflydelse, aktuelt og i årene op til nu. Med Arbejdsgiverforeningen som eneste (og ret spagfærdige) modspiller forløber arbejdet i og omkring udvalget i forskellige afdelinger af det socialdemokratiske kompleks, regering og parti (folketingsgruppen) og i toppen af LO. Det er derfor også meget logisk, at hovedkonflikten i udvalgsarbejdet synes at udspilles inden for Socialdemokratiets rammer, mellem (i det mindste dele af) folketingsgruppen og dele af LO.

Flemming Arentoft er cand. scient. pol. Underviser på Arkitektskolen i Århus.

