

■ Politisk strategi og politiske institutioner

Socialdemokratiet og svensk forvaltningspolitik

MICHAEL BAGGESEN KLITGAARD¹

ABSTRACT

Political Strategy and Political Institutions. Social Democracy and Public Sector Reforms in Sweden. Comparative research emphasise Social Democratic parties as leading political forces when universal welfare states are reformed in accordance with market-oriented principles. Considering the traditional portrayal of universal welfare states as an institutional feature of Nordic political economies, which tends to favour the Social Democrats in the political power struggle, this is a highly surprising conclusion. In contrast to the conventional wisdom, that Social Democratic market reforms are caused by economic constraints, this article postulate reforms to be conducted for political and strategic purposes. The theoretical argument goes like this: Social Democratic governments decide upon reforms when the party-elite perceive policy-problems as potential threats to the legitimacy of the universal welfare state. Hence, market-oriented reforms are expected to re-invigorate the legitimacy of the universal welfare institutions. For political institutions to be efficient power resources they are required to be deemed legitimate by a democratic constituency. Otherwise they can work counterproductive in the ongoing power-struggle. The theory is tested empirically in a structured comparison of Swedish and Danish school policy in the 1990s, and is confirmed with some slight modifications.

Indledning

Forskningen i 1980'ernes og 1990'ernes markedsorienterede forvaltningsreformer i den universelle svenske velfærdsstat rummer en række forskellige problemstillinger, og har affødt en række forskellige resultater (se f.eks. Mellbourn, 1986; Pierre, 1993; Premfors, 1998; Blomqvist & Rothstein, 2000; Blomqvist, 2002). Et af resultaterne er umiddelbart ganske opsigtsvækkende: Socialdemokratiet, eller socialdemokratiske regeringer, træder frem som en afgørende politisk kraft bag reformerne. "Markedstilpasningens politik" er ikke gennemført på trods af Socialdemokratiet, men snarere på grund af Socialdemokratiet (Svensson, 2001, Green-Pedersen, 2002). Det bemærkelsesværdige består i, at den universelle svenske velfærdsstat normalt forklares som resultatet af Socialdemokratiets politiske strategier. Strategien har været at eliminere markedet og markedets individuelle handlingslogikker til fordel for en universel vel-

1 Fil dr Michael Baggesen Klitgaard är verksam vid Institut for Statskundskab vid Syddansk Universitet. Denna uppsats ingår i ett forskningsprojekt om administrativa reformer som stöds av Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. E-post: mbbk@sam.sdu.dk

færdsstat, som omfatter de fleste medborgere, eller vælgere, og derved knytte disse til velfærdsstatens arkitekt, dvs. Socialdemokratiet (Korpi, 1981; Esping-Andersen, 1985; Przeworski, 1985; Svensson, 1994). Med en forvaltningspolitisk reformstrategi, der eksempelvis introducerer individuelle handlingslogikker som valgfrihed mellem offentlige og private ydelser, kan socialdemokraterne underminere mulighederne for at knytte vælgerne til velfærdsstaten, og dermed til Socialdemokratiet, hvormed den socialdemokratiske reformpolitik så at sige kan true Socialdemokratiets udsædvanligt dominerende position i svensk politik.

Den dominerende forklaring på de reformerne er, at de er en reaktion på indsnævringen af den offentlige sektors økonomiske rammer i 1970'erne og 1980'erne (Premfors, 1998; Pollit & Bouckear, 2000). I denne artikel skal jeg imidlertid forfølge en anden forklaringsmulighed. Tesen er, at lige så vel som Socialdemokratiets "politics against markets" strategier i forbindelse med den offentlige sektors ekspansion kan forklares som magtstrategisk ageren, gælder det også "markets against politics" strategierne i 1980-1990'erne. På kort form lyder artiklens argument som følgende: Hvis velfærdsstatens institutioner skal være et effektivt politisk instrument for Socialdemokratiet, er betingelsen, at institutionerne er legitime, og at medborgerne er villige til at handle kollektivt i regi af disse. For at varetage strategiske hensyn kan socialdemokratiske regeringer derfor ventes at gennemføre markedsorienterede institutionelle reformer, hvis disse kan afhjælpe evt. trusler mod den universelle velfærdsstats legitimitet.

I denne artikel argumenterer jeg altså teoretisk for, at Socialdemokratiets strategiske kalkuler var en væsentlig drivkraft bag markedsorienterede forvaltningsreformer i Sverige, og afprøver argumentet i en empirisk analyse på et af de områder, som mest gennemgribende blev reformeret i forbindelse med 1980-90'ernes forvaltningspolitik: den svenske grundskole. Længere fremme anfører jeg de metodiske begrundelser for at prøve teorien på netop den case og for at gøre det i en komparativ analyse af svensk og dansk skolepolitik. Imidlertid skal jeg diskutere et par mulige forklaringsalternativer og derpå udfolde det teoretiske argument yderligere.

Økonomisk pres og socialdemokratiets ejerskab over velfærdsstaten

Når vi beskæftiger os med forvaltningsreformer i skandinavisk sammenhæng, beskæftiger vi os med produktion og forvaltning af den universelle velfærdsstats serviceydelser (Lindbom, 1995; Clayton & Pontusson, 1998; Green-Pedersen, 2002). Det er meget rigtigt når Jørgen Grønnegaard Christensen skriver, at der er tendenser til, at velfærdsstatsdiskussioner udelukkende handler om overførsler af økonomiske ydelser fra en befolkningsgruppe til en anden (Christensen, 2003: 9).² Men i Skandi-

2 De ledende skandinaviske forskningscentre har især analyseret velfærdsstatens transfereringsydelser. Det gælder f.eks. Socialforskningsinstitutterne i både Sverige og Danmark, men også det relativt nye Centre for Comparative Welfare State Research (CCWS) ved Aalborg Universitet i Danmark. Til gengæld findes der også vellykkede krydsninger over grænsen mellem forvaltnings- og velfærdsstatsforskningen, som i skandinavisk sammenhæng ikke mindst er blevet gennemført af Bo Rothstein (se f.eks. Rothstein, 1998 og Blomqvist & Rothstein, 2000).

navien er offentlige serviceydelser som skole og uddannelse meget centrale programmer i den universelle velfærdsstat, og hvad netop Sverige angår, er det på serviceydelserne og ikke de sociale overførsler, de mest omfattende markedsorienterede reformer er gennemført (Clayton & Pontusson, 1998: 70). Diskussionen af mulige forklaringsalternativer skal derfor være åben for, at både forvaltnings- og velfærdsstatslitteraturen kan byde på relevante pointer at diskutere i denne forbindelse.

Forvaltningsforskerne forklarer ofte markedsorienterede administrative reformer med, at OECD-landenes økonomiske vitalitet blev kraftigt svækket i løbet af 1970'erne, hvilket løb sammen med nye økonomiske styringsfilosofier. Udgangspunktet var, at den offentlige sektor var dårligt ledet, de offentlige udgifter ude af kontrol og produktionen af offentlige serviceydelser ineffektiv (jf. Klausen & Ståhlberg, 1998: 9-10; Premfors, 1998; Pollit & Bouckear, 2000). Den økonomiske forklaring på reformer i den offentlige sektor skal ikke i denne forbindelse tilbagevises, men den økonomiske forklaring bør som minimum suppleres. Af denne tese vil nemlig følge en antagelse om, at landene med de største økonomiske problemer, vil gennemføre reformer i størst omfang (jf. Green-Pedersen, 2002). Det harmonerer dog ikke med, at Sverige påbegyndte forvaltningsreformerne i slutningen af 1980'erne, hvor landet oplevede en næsten ekstrem højkonjunktur. Vist blev den forvaltningspolitiske strategi formuleret i forlængelse af den ugunstige økonomiske situation efter Socialdemokratiets magtovertagelse i 1982, men havde indtil slutningen af 1980'erne mest symbolsk karakter (Premfors, 1991). På den anden side af Øresund stod Danmark over for langt mere massive økonomiske problemer gennem 1980'erne, men her lykkedes det aldrig for de borgerlige regeringskonstellationer at implementere et ellers omfattende og nøje planlagt reformprogram (Christensen, 1991).

For at forklare denne svensk-danske variation er den økonomiske forklaring blevet suppleret med en partipolitisk variabel, som peger på netop Socialdemokratiets betydning. Christoffer Green-Pedersen hævder, at reformerne blev omfattende i Sverige men stort set fraværende i Danmark, fordi Socialdemokratiet var i regering i Sverige men i opposition i Danmark. I Sverige blev markedsorienterede forvaltningsreformer derfor fremet som velfærdsstatslig moderniseringspolitik og på den måde mulig at gennemføre uden at skræmme vælgerne. I Danmark havde Socialdemokratiet derimod en snæver parti-politisk interesse i at udstille den borgerlige regerings reformplaner som ideologisk betonedede neo-liberale angreb på den socialdemokratiske velfærdsstat, hvilket betød, at den borgerlige regering skulle agere meget forsigtigt for netop ikke at skræmme vælgerne bort (Green-Pedersen, 2002).

Det er et argument, som har sine rødder i retrenchment-litteraturen inden for den komparative velfærdsstatsforskning, og er oprindeligt udviklet af Herbert Kitchelt. Ifølge Kitchelt kan socialdemokratiske regeringer gennemføre markedsorienterede reformer mere effektivt end borgerlige regeringer, fordi vælgerne har stor tillid til Socialdemokratiet på velfærdsstatsspørgsmålet. Socialdemokratiet kan udnytte en "Nixon goes to China" strategi og undgå at blive mistænkt for at ville demontere velfærdsstaten. Richard Nixons image som anti-kommunistisk republikaner med en høge-agtig udenrigspolitik betød, at han kunne bilægge stridighederne med kommunist Kina uden at blive beskyldt for at sælge ud af amerikanske interesser. Hvis logikken overføres til velfærdsstatspolitikken, er det forventeligt, at Socialdemokraterne i

højere grad end borgerlige partier får, vælgernes accept til at reformere velfærdsstaten (Kitchelt, 2001: 275).

Den forklaring har stærke teoretiske bud på, *hvordan* Socialdemokratiet kan reformere velfærdsstaten, men er stadig rodfæstet i forestillingen om, at reformer gennemføres, fordi det er samfundsøkonomisk nødvendigt. Det antages altså, at der ikke er forskel på en socialdemokratisk og borgerlig regerings præferencer, men Socialdemokratiske regeringer er i højere grad end andre i stand til at give vælgerkorpset et indtryk af, at man gør noget andet, end man i virkeligheden gør. Men når skandinaviske, og ikke mindst de svenske socialdemokrater, agerede som strategiske aktører, da partiet formerede den universelle velfærdsstats institutioner, er det ikke en urimelig antagelse, at partiet er mindst ligeså strategisk bevidst, når partiet reformerer den universelle velfærdsstat. De eksisterende forklaringer er mere eller mindre gået forbi den væsentlige pointe om forholdet mellem de skandinaviske socialdemokrater og den universelle velfærdsstat, at velfærdsstatens institutioner er væsentlige for Socialdemokratiets magtpolitiske interesser. Den implicite præmis i eksisterende argumentationer er kort sagt, at Socialdemokratiet gennemfører markedsreformer i velfærdsstaten nødtvungent. Men om politiske institutioner skriver La Porta et al. (1999), at de ofte er "*...shaped by those in power to stay in power*" (se også Thelen & Steinmo, 1992; Orren & Skowronek, 1994; Christiansen, 1998; Thelen, 1999). Det er et udsagn, som måske mere end noget andet sted gælder i relationen mellem det svenske socialdemokrati og den universelle velfærdsstat, og skal være udgangspunktet for denne artikels forklaring på socialdemokratiske markedsreformer i den velfærdsstatslige serviceproduktion. Dog med den modifikation, at politiske institutioner antages '*re-shaped by those in power to stay in power*'.

Velfærdsstatens legitimitet – Socialdemokratiets magt

For Socialdemokratiet er det politisk og strategisk afgørende, at vælgerne finder velfærdsstatens institutioner legitime, og at vælgerne er parate til at handle kollektivt i regi af disse. Hvis velfærdsstatens institutioner er legitime, og opfattes som socialt og økonomisk retfærdige, gavner det Socialdemokratiets politiske opbakning, fordi vælgerne i høj grad associerer Socialdemokratiet med velfærdsstaten. I en del nyere velfærdsstatsforskning argumenteres der som nævnt for, at Socialdemokratiet ligefrem ejer velfærdsstaten som politisk sagområde (Jf. Budge & Farlie, 1983; Kitchelt, 2001; Green-Pedersen, 2001; Narud & Valen, 2002).

Det centrale er altså, at de velfærdsstatslige institutioner formår at løse de kollektive handlingsproblemer, som ifølge Elinor Ostrom er det mest fundamentale af alle samfundsmæssige problemer (Ostrom, 1998). Spørgsmålet er så, under hvilke forudsætninger medborgerne faktisk vil handle kollektivt i velfærdsstatens regi, og hvornår de netop ikke er parate hertil? Margaret Levi har peget på, at viljen til kollektive handlinger ikke udelukkende kan forklares ved, at handlingen er økonomisk rationel. Ifølge Levi er borgerne villige til at samarbejde blot på den betingelse (contingent consent), at de ikke udnyttes af andre, som prøver at free-ride (Levi, 1997: 19). Reciprocitet og tillid til, at andre også vil agere kollektivt, er med andre ord en afgørende betingelse for den enkelte, hvilket vil sige, at det enkelte individs kollektive handlingsvilje beror

på en forventning om, hvad andre gør (jf. Putnam, 2000: 19-28). Vil de samarbejde eller vil de free-ride? Hvis ikke betingelsen er opfyldt, undermineres viljen til kollektive handlinger og dermed legitimiteten om de institutioner, der skulle samarbejdes omkring. Ifølge Levi materialiseres denne institutionelle illegitimitet ydermere i de-legitimisering af den politiske aktør, som associeres med det institutionelle arrangement (Levi, 1990; 1998: 88). Manglende legitimitet om den universelle velfærdsstats institutioner kan derfor forventes omsat i mistillid til Socialdemokratiet.

Det vil være de fleste skandinaviske velfærdsstatsforskere bekendt, at Bo Rothstein har appliceret Levis pointer om politiske institutioners legitimitet i en analyse af netop den universelle velfærdsstat. Ifølge Rothstein fremmer den universelle velfærdsstat medborgernes vilje til at optræde som 'contingent consenters', agere kollektivt og samarbejde om løsningen af sociale problemer. Rothstein argumenterer for, at universelle velfærdsinstitutioner indeholder nogle særegne legitimitetsmekanismer, som der er god grund til at se nærmere på her. Vi må forvente, at de har stor strategisk betydning for Socialdemokratiet, og at truslen mod disse kan anspore Socialdemokratiet til at gennemføre institutionelle reformer i den universelle velfærdsstat.

Den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Det er naturligvis afgørende for velfærdsstatens legitimitet, at den leverer 'value for money' og velfærdsydelser for borgernes skatte kroner. Men det er også afgørende, at kollektive institutioner understøtter den enkelte borgers tillid til, at andre borgere bakker op om velfærdssystemet, og afstår fra at free-ride – at borgerne har tillid til, at velfærdsstaten er *substantielt* og *procedurelt* retfærdig (Rothstein, 1998). Velfærdspolitikens substantielle retfærdighed refererer til den generelle politiske legitimitet om målene. I velfærdsstater, som målretter velfærdsydelserne, og behovsprøver de sociale klienter, lyder det socialpolitiske spørgsmål, hvordan *vi* løser problemerne for *dem*, hvormed der tendentielt opstår en politisk konflikt om velfærdspolitikens mål og omfang mellem *os* og *dem*, eller gruppen som bidrager og gruppen som modtager. Diskussionerne i universelle velfærdsstater er derimod centreret om spørgsmålet, hvordan *vi* løser *vores* problem mht. uddannelse, sundhed, beskæftigelse og social sikkerhed. Når den universelle programorganisering inkluderer de fleste borgere, udvikles en tendens til at søge løsninger, som de fleste borgere bakker op og dermed tendens til udvikling af bredt funderet substantiel legitimitet.

Med hensyn til procedurelegitimiteten hævder Rothstein, at når velfærden er organiseret som universelle sociale rettigheder, kan adgangskriterierne ofte formuleres objektivt og ganske simpelt. F.eks. at alle over en bestemt alder har ret til folkepension. Derfor kan procedurerne ofte automatiseres, hvormed staten i mindre grad gør borgerne til klienter, mens borgerne har færre muligheder for, men også incitamenter til, at tilbageholde informationer og overdrive de konkrete sociale problemer med henblik på at opnå ret til ydelser. Procedurelegitimiteten fremmer den generelle vilje til at handle kollektivt, fordi der er tillid til, at borgernes skatte kroner anvendes til de rette formål, og ikke forsvinder i bureaukrati, eller gives til andre borgere på falske forudsætninger. Høj grad af substantiel og procedurel legitimitet forårsager derudover, at universelle velfærdsstater formår at løse det måske mest centrale kollektive

handlingsproblem af alle: Finansieringsproblemet. Høj grad af substantiel og procedural legitimitet forårsager et spill-over til accepten af skatterne, idet den enkelte borger accepterer en høj skat, fordi den enkelte borger har tillid til, at andre borgere også accepterer skatten, bærer en fair andel af byrderne, og afstår fra at free-ride (Rothstein, 1998: 157-166).

Legitimitetsproblemer i den universelle velfærdsstat – et socialdemokratisk magtproblem

Af Rothstein får vi altså udpeget den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer. Men indirekte får vi også udpeget, hvad der kan skabe illegitimitet om den universelle velfærdsstat og forårsage mistillid til Socialdemokratiet. Indirekte får vi altså udpeget nogle situationer, hvor Socialdemokratiet kan ventes rede til at gennemføre markedsorienterede reformer, hvis det kan afhjælpe de problemer, partistrategerne opfatter som en trussel mod legitimitetsmekanismerne. Spørgsmålet er så, hvornår og hvordan mekanismerne er kommet under pres?

Hvis den traditionelt meget lighedsorienterede universelle velfærdsstat ikke imødekommer moderne medborgeres forventninger om individuelt tilpassede løsninger og muligheder for at vælge (jf. Inglehart, 1990), kan der udvikles substantielle legitimitetsproblemer. Hvis sundhedsvæsenet eller uddannelsessystemet leverer en standardiseret enhedsydelse, mens borgernes præferencer er diffuse, kan der opstå legitimitetsproblemer i og med, at borgerne i stigende omfang orienterer sig mod markedet for at få velfærdsbehovene dækket. Og borgere, som søger, og ikke mindst betaler, individuelle løsninger på markedet, er næppe i det lange løb interesseret i også at betale en høj skat (Goul Andersen, 2003: 69). Hvis medborgere i stigende omfang orienterer sig mod markedet, og i mindre omfang er villige til at betale skat, trues velfærdsstatens substantielle legitimitet direkte, eftersom den enkelte i stigende omfang bliver optaget af egne problemer og ikke 'vores' problemer. En mulig politisk strategi for at løse disse problemer er at give borgerne mulighed for at vælge mellem alternative producenter af f.eks. sundhed og uddannelse end blot staten og de offentlige institutioner. Man kunne også decentralisere selve produktionen af ydelserne. Hvis velfærdsstatslige institutioner decentraliseres, bliver det kollektiv, institutionen henvender sig til alt andet lige numerisk mindre, hvormed individuelle behov i højere grad kan imødekommes. Også decentraliseringer har på den måde sammenhæng med de individuelle logikker, som ligger i markedsfilosofien (jf. Chubb & Moe, 1990: 29).

Artiklens substantielle teoretiske argument bliver dermed, at lige så vel som socialdemokraternes strategier for den universelle velfærdsstats ekspansion delvis kan forklare som et udslag af bevidste magtpolitiske strategier, kan partiets reformrationaler efter velfærdsstatens ekspansionsfase også forklare hermed. Efter velfærdsstatens ekspansionsfase befinder Socialdemokratiet sig dog i en ny kontekst, hvor magtambitionen må forfølges på en ny måde. Partiet antages kort sagt at agere strategisk rationelt både ved tidspunktet t_1 og t_2 , men det, der var legitimt ved t_1 , kan være illegitimt ved t_2 , hvormed reformer kan være påkrævede for at efterleve magtambitionen.

Metode og data

For at afprøve om markedsreformer i den offentlige forvaltning kan forklares som et udslag af Socialdemokratisk strategi, undersøger jeg i denne artikel, om disse strategier er den kausale mekanisme bag bestemte reformer. Denne tilgang betyder, at case-materialet udvælges på den afhængige variabel, fordi den er præget af det fænomen, forskningsinteressen knytter sig til. I nogen udstrækning indebærer det naturligvis, at det bliver vanskeligt at foretage generaliserende følgeslutninger på baggrund af analysen (jf. Skocpol og Pierson, 2002). Dette problem forsøger jeg dog at imødekomme ved at gennemføre analysen som en komparativ analyse af en positiv og negativ case (jf. Skocpol, 1979; Rothstein, 1996). Den positive case er her karakteriseret ved, at en socialdemokratisk ledet regering har gennemført markedsreformer, mens den negative case netop ikke er præget heraf, men hvor vi samtidig kan have en rimelig forventning om, at casen ville være positiv. Hvis den komparative analyse skal give mening, skal den negative case med andre ord udvælges efter det såkaldte "mulighedskriterium", dvs. at en eller flere uafhængige variable sandsynliggør, at casen kunne være positiv (Mahoney & Goertz, 2003: p. 22-23). Når dette kriterium er indfriet, kan den negative case anvendes til at gennemføre en form for kontrolanalyse på. Hvis teorien skal finde empirisk støtte, skal den altså ikke alene kunne forklare de gennemførte reformer men ligeledes vise, at de Socialdemokratiske strategier *ikke* har identificeret legitimitetsproblemer på den negative case. Hvis det alligevel viser sig at være tilfældet, må forklaringen forkastes eller i det mindste videreudvikles.

Jeg har på den baggrund udvalgt de svenske skolereformer, som blev gennemført af den socialdemokratiske regering i perioden 1988-1991 som den positive case, og sammenligner disse med skolepolitikken under de socialdemokratiske ledede regeringer i Danmark i perioden 1993-1998. Når den negative case er en parallelcase til den positive i en anden universel velfærdsstat, hvor Socialdemokratiet ligeledes leder regeringen, er mulighedskriteriet imødekommet. Det er en rimelig forventning, at de reformudløsende faktorer i én universel velfærdsstat kan udvikles i en anden universel velfærdsstat, og at de politiske svar vil ligne hinanden givet socialdemokraternes regeringspositioner i begge lande.

Derudover er skolepolitikken en kritisk case. Grundlæggende skoleuddannelse er en af de mest centrale serviceydelser overhovedet i universelle velfærdsstater, og har traditionelt været et kernepunkt i socialdemokraternes bestræbelser på at skabe et mere lige samfund. Med etableringen af en offentlig enhedsskole har socialdemokraterne i både Sverige og Danmark forsøgt at skabe både lige muligheder for alle, men også at bruge skole- og uddannelsespolitikken til at skabe lighed i resultatmæssig betydning (jf. Bregnsbo, 1971; Lindensjö, 1988; Hadenius, 1990; Rothstein, 1996: 64). Etableringen af en offentligt finansieret enhedsskole, hvis indhold er på et højt kvalitativt niveau, har desuden medvirket til, at middelklassen har ladet sig binde til velfærdsstatens institutioner, at markedsløsninger er blevet "out-crowded", og at middelklassen ikke lader sig lokke af markedets sirenesang og vælger at handle individuelt frem for kollektivt (jf. Korpi, 1981: 199-203; Elster, 1984, 2000). Det må derfor gælde, at hvis teorien ikke kan forklare reformer her, rejses der berettiget tvivl ved teoriens forklaringskapacitet i det hele taget.

Men hvordan afgør vi så, om reformer gennemføres som strategisk ageren eller af andre årsager? En mulighed er at analysere et datamateriale bestående af partiets programmerklæringer og partistrategernes ytringer, dvs. belyse, hvordan partiet og partiets ledere har begrundet og legitimeret sin politik (jf. Togeby, 1974). Problemet med den tilgang er dog, at ytringer og policy-legitimeringer ikke nødvendigvis dækker over reelle præferencer, hvorfor man i stedet kan vælge at se på partiets handlinger. Hvordan omsætter partiet de formodede præferencer i faktiske forsøg på at gennemføre institutionelle reformer (jf. Nørgaard, 2002)? Bagdelen ved den fremgangsmåde er til gengæld, at vi ikke får mange indikationer på de bagvedliggende motiver og ikke sættes i stand til at forbinde handlingerne med eventuelle strategiske kalkuler. Med fordel synes de to metoder derfor at kunne kombineres, hvilket jeg har valgt at gøre. Først kortlægges partiernes præferencer og strategiske ytringer på den overordnede reformagenda ved at analysere partiernes og partistrategernes publikationer. Formålet er at analysere, om Socialdemokratiets reformmotiver vitterligt er forbundet med bekymringer for den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer. Det forventes således, at *Socialdemokratiet eksplicit henviser til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer*, når den skolepolitiske reformpolitik skal forklares. Forventningen mht. til den negative case er følgelig, at socialdemokratiet ikke problematiserer skolen og skolens administrative strukturer med udgangspunkt i den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer.

Dernæst analyseres partiernes reformhandling med baggrund i en antagelse om, at hvis Socialdemokratiet kærer sig om den universelle velfærdsstats legitimitet, afspejler det sig ved, at partiet vil reformere policy-programmerne på en ganske bestemt måde. Det er en rimelig antagelse, at når Socialdemokratiet udviste strategisk bevidsthed i det moment, da partiet skulle afgøre, hvordan centrale velfærdsprogrammer skulle etableres (jf. Svensson, 1994), kan en tilsvarende strategisk bevidsthed ventes udvist, når velfærdsprogrammer skal reformeres. Overordnet må vi derfor forvente, at partiet undgår reformtiltag, som kan svække medborgernes vilje til at handle kollektivt i regi af velfærdsstatens institutioner til fordel for tiltag, som individualiserer velfærdsprogrammernes ydelsesprofil eller sociale risici, men fortsat er baseret på kollektive handlinger.

De specifikke forventninger til reformhandlingerne er derfor, at Socialdemokratiske regeringer vil *decentralisere produktionen* til lokale myndigheder frem for at overlade produktionen til private producenter. Decentraliseringer holder borgerne inden for den offentlige sektor, men skaber samtidig flere muligheder for at den skolepolitiske ydelse kan tilpasses det enkelte individs præferencer, hvormed partiet undgår at åbne for (flere) private producenter, som kan true solidariteten om de offentlige løsninger (Esping-Andersen, 1985: 32-36). Af samme årsag forventes Socialdemokratiet ligeledes at foretrække *kontrolleret valgfrihed inden for den offentlige sektor* frem for generel valgfrihed mellem offentlige og allerede eksisterende private producenter. Kernepunktet i reformdiskussionen på skoleområdet må dog forventes at handle om finansieringen. Socialdemokraterne kan tænkes at være åbne for private leverandører vis-a-vis offentlige, så længe finansieringen foregår over skatterne. Socialdemokratiet forventes derfor at foreslå *vouchers på finansieringsaspektet* i en bestræbelse på at øge valgfriheden og individualisere ydelsesprofilen men samtidig fastholde borgerne inden for vel-

færdsstaten via skattesystemet. Det er ikke et problem, at borgerne søger private løsninger, men skatteviljen udfordres, hvis de skal betale særskilte afgifter ved siden af skatterne (Goul-Andersen, 2003: 69). For denne del af undersøgelsen består kildematerialet primært af Folketingstidende og Riksdagstryk. Hypoteserne om Socialdemokraternes reformhandling er naturligvis om, hvad socialdemokraterne vil gøre, hvis skolens administrative strukturer opfattes som et problem for den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, mens den negative case er præget af fraværet af reformer overhovedet. I det følgende skal jeg altså afprøve følgende hypoteser mod empiriske data.

Boks 1: Hypoteser om socialdemokratisk reformpolitik

Den overordnede reformagenda

- Socialdemokratiet begrundede markedsreformer i den universelle velfærdsstat med henvisninger til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Socialdemokratiets reformbehandling på skoleområdet

- Decentralisering frem for privatisering af skolens produktion.
- Kontrolleret valgfrihed mellem offentlige producenter frem for generel valgfrihed mellem offentlige og private producenter
- Voucher-finansiering frem for brugerbetaling.

Svenske skolereformer, 1988–1991

Reformagendaen

Efter 6 år i opposition genoprettede Socialdemokratiet regeringsmagten efter valget i 1982. Partiet havde allerede i 1981 formuleret et økonomisk program med henblik på 1982-valget, og den politisk-økonomiske strategi der skulle forfølges efterfølgende (Socialdemokratiska arbetarpartiet (herefter SAP), 1981: 35-39). Tabet af regeringsmagten for første gang i 44 år i 1976 var et chok for partiledelsen og blev bl.a. forklaret med, at partiet manglede et klart svar på de økonomiske problemer. Men magttabet var også påvirket af vælgernes kritiske indstilling til velfærdsstatens institutioner. Valgundersøgelserne viste, at det politiske spørgsmål, hvor vælgernes syn på den socialdemokratiske regering havde udviklet sig mest negativt i perioden mellem 1973 og 1976, var spørgsmålet om bureaukratiet (Petersson, 1977: 199-205). Socialdemokratiets egen forklaring på at partiet mistede magten i 1976 blev således, at vælgerne opfattede den offentlige sektor som formynderisk, og at formynderiet blev forbundet med Socialdemokratiet. Genopretningen af regeringsmagten blev derfor også anledning til at iværksætte en større forvaltningspolitisk reformstrategi (Mellbourn, 1986: 12-13; Premfors, 1991: 91; Antman, 1993: 52). En ledende embedsmand formulerede den politiske problemstilling på den måde, at det økonomiske råderum var blevet mindre, mens gabet mellem de offentlige myndigheder og individet var vokset, fordi den of-

føntlige sektors aktiviteter ikke tilstrækkeligt afspejlede befolkningens krav og præferencer (Gustafsson, 1987: 179-180).

Arbejdet med at reformere velfærdsstatens organisation blev bl.a. henlagt til Socialdemokratiets såkaldte fremtidsgruppe, som på partikongressen i 1984 præsenterede programmet "Framtiden i folkets hænder". Heri argumenteres der for, at fremtidens velfærdspolitik skal bygge på medborgerskab og valgfrihed (SAP, 1984: 10-13). Men programmet manifesterer også, at universalismen er en grundpille, som er karakteriseret ved, at alle udvikler en interesse i at forbedre velfærden af hensyn til såvel egne interesser som dårligt stillede. Der advares mod behovstest og målretning af sociale ydelser, fordi systemet ikke vinder politisk tilslutning hos dem, der ikke har del i ydelserne (SAP, 1984: 54-55).

Vicestatsminister Ingvar Carlsson udvikler ræsonnementet yderligere i et skrift, han forfatter sammen med statssekretæren i Statsrådsberedningen. Her præsenteres den socialdemokratiske grundtanke, at den offentlige sektor skal gøres mere *konsumentstyret* – at medborgerne i øget udstrækning selv skal afgøre, hvilken service de modtager (Anell & Carlsson, 1985: 24). Forfatterne argumenterer for, at hvis borgerne vælger eksempelvis en skole fra, er det et signal, politikerne ikke kan sidde overhørigt. Endelig hedder det afsluttende, at samfundets institutioner skal stimulere en solidarisk adfærd, og borgerne skal i deres hverdag møde offentlige institutioner, som gør, at solidariteten er rationel. Den hæderlige skattebetaler skal kunne stole på, at alle andre deltager i at finansiere den service, alle har nytte af (Anell & Carlsson, 1985: 31).

Denne opmærksomhed omkring velfærdsstatens legitimitetsmekanismer kan forbindes direkte med en bekymring for velfærdsstaten som politisk-institutionelt instrument, der er åbenbar allerede i det økonomiske program fra 1981. Her fremhæves den offentlige sektor som et vigtigt instrument, ligesom det markeres, at udbygningen af den offentlige sektor indebar en forandring af politiske styrkepositioner, idet ressourcer i form af penge og magt førtes over til de kollektive politiske institutioner (SAP, 1981: 29-30). Ifølge Socialdemokratiet er diskussionen om demokratiske beslutninger over for markedsbeslutninger et spørgsmål om magten i samfundet. I den socialdemokratiske optik hænger udviklingen af den universelle velfærdspolitik sammen med bestræbelserne på at bevare den demokratiske kontrol over den offentlige sektor. Med kommercielle indslag, skriver partiet, risikeres samfundssolidaritetsen at blive undermineret, hvorfor forsøg på *af*-demokratisering af den offentlige sektor ikke vil blive tilladt (SAP, 1988: 147-152). Men samtidig sætter partiet fokus på vigtigheden af velfærdsstatens effektivitet, hvis legitimiteten og tilliden skal opretholdes. Partiet skriver, at for at opretholde solidariteten må velfærdspolitikken indhold være af højeste kvalitet, ellers kan det indebære, at ressourcestærke grupper søger løsninger udenfor systemet, hvilket yderligere kan føre til krav om lavere skatter og udhule samfundssolidaritetsen (SAP, 1988: p. 111).

Reformhandlinger

Det er typisk for periodens socialdemokratiske programerklæringer allerede fra begyndelsen af 1980'erne, at skolen nævnes som et af de områder, den forvaltningspolitiske strategi først og fremmest skal udmøntes på (SAP, 1984: 68-69, 1988: 68). Den

konkrete reformproces indledes dog ikke før 1988, hvor regeringen fremlægger Styringspropositionen i riksdagen. Her tilkendegiver regeringen, at kommunerne skal overtage driftsfunktionerne, mens staten skal formulere mål, retningslinjer, kvalitetskrav og efterfølgende evaluere den kommunale indsats (Prop. 1988/89:4: 9). Decentraliseringen skal også indebære, at skolerne får mulighed for at udvikle faglige eller pædagogiske profiler, hvormed mulighederne for at gennemføre undervisning i overensstemmelse med lokale behov bedres (Prop. 1988/89:4: 53-56). Styringspropositionen var dog mest en principerklæring, som ikke indeholdt reelle reformforslag. Erklæringerne omsættes til gengæld i forslag i efteråret 1989 med den såkaldte Kommunaliseringsproposition. Her foreslår regeringen, at kommunerne overtager fuldt arbejdsgiveransvar for skolens personale, som hidtil havde været delt mellem kommunerne og staten (Prop. 1989/90:41: p. 12).

Skoleministeren begrundede tiltaget med, at kravet om øget borgerindflydelse i den offentlige virksomhed er stort, og at decentralisering skal opfattes som et led i den offentlige sektors demokratisering. I Kommunaliseringspropositionen skriver regeringen yderligere, at skolens centrale organisering har medført ensformighed, og at skolen ikke behøver se ens ud i alle dele af landet, men skal tilpasses lokale behov (Prop. 1989/90:41). Kommunaliseringspropositionen følges af Ansvarspropositionen et år senere, hvis væsentligste indhold er et finansieringsforslag, som skal gøre kommunerne til de egentlige driftsenheder. Men der foreslås også ændringer i skoleloven, som vil medføre, at statens forskrifter til skolerne begrænses (Prop. 1990/91:18: 25).

I forlængelse af forslaget om, at offentlige skoler skal kunne udvikle særskilte profiler, foreslår regeringen, at forældre og elever *bør* kunne vælge mellem forskellige skoler. Elevernes fordeling udelukkende på grundlag af et nærhedsprincip skal ændres til, at kommunerne skal imødekomme individuelle ønsker så langt som praktisk og økonomisk muligt (Prop. 1988/89:4: 53-57). Private friskoler er ikke omfattet af valgfriheden, og regeringen anviser ikke konkrete valgfrihedsmodeller. Det peger i retning af, at exit-optioner, ikke engang til private men til andre offentlige skoler, ikke var en udvikling, de socialdemokratiske hjerter bankede synderligt hårdt for.

Ansvarspropositionen konkretiserede som nævnt en række af Styringspropositionens principper, men på valgfrihedsspørgsmålet er ansvarspropositionen hverken mere eller mindre konkret end styringspropositionen. Skoleministeren konstaterer, at med ansvarspropositionens forslag gives kommunerne store frihedsgrader til at indrette skolevirksomheden, hvilket – som det hedder – givetvis gør det lettere at tilgodese elevernes valg af skole. Igen tyder en del på, at regeringen frygter en udvikling, hvor valgfriheden benyttes i større skala, idet den gør det klart, at pladserne i den enkelte skole skal forbeholdes eleverne i skolens egentlige optagelsesområde. Skulle der findes ønsker om individuelt skolevalg, bør det efterkommes, hvis det kan ske uden at berøve elever i nærområdet en plads i den lokale skole (Prop. 1990/91:18: 106).

Det statslige bidragssystem til den kommunale skolevirksomhed har traditionelt været den svenske stats vigtigste styringsinstrument på skoleområdet. De statslige forskrifter om kommunernes ressourceanvendelse har været meget detaljeret og dimensioneret de enkelte kommuners totale undervisning (DsU 1987:1: 119-125). Øget kommunal autonomi forudsætter derfor reformer på finansieringssiden. Finansdepartementet drev en reformlinje baseret på individbaseret finansiering i form

af taxametre, men forslaget fandt ingen opbakning blandt utbildningsdepartementets tjenestemænd eller hos ministeren frem til 1989 (Feldt, 1991: 351). Efter et minister-skift i 1989 kommunaliseres som nævnt skolens ansatte, mens regeringen med ansvarspropositionen indfører et finansieringssystem baseret på mål- og rammestyring. Statens bidrag skal i fremtiden udgå som et uspecificeret øremærket sektorbidrag, hvormed kommunerne opnår større frihed til at disponere over de statslige midler og tilrettelægge skolevirksomheden (Prop. 1990/91:18: 55-66).

Socialdemokratiet foreslår ingen former for brugerbetaling, men heller ikke vouchers. Partiets modstand mod sådanne var en væsentlig kilde til uenighed med de to borgerlige partier, Moderate Samlingspartiet og Folkpartiet, som konsekvent argumenterede for et voucher-baseret finansieringssystem (1988/89:UbU7: res. 12: 65; 1990/91: Ub5; 1990/91:Ub 241). Socialdemokratiets primære alliancepartner er Centerpartiet, og den alliance fører faktisk den socialdemokratiske regering i retning af voucher-finansieringen. I forbindelse med udvalgsbehandlingen af et socialdemokratiske forslag om, at Skolverket skal godkende friskolerne, mens regeringen skal vurdere, om friskolerne skal på finansloven (Prop. 1990/91:115: p. 62), kræver Centerpartiet, at friskolerne skal have samme økonomiske bidrag som kommuneskolerne. Centerpartiet bakkes op af Folkpartiet, og udvalgsflertallet indstiller, at Riksdagen afslår regeringens forslag til fordel for Centerpartiets linie. Kommunerne bør fordele sektorbidraget på skoleområdet efter behov til samtlige skoler for elever med almindelig skolepligt, såvel offentlige som private (1990/91:UbU17: 23). Der foreligger ingen tegn på, at skoleministeren eller Socialdemokratiets ordfører i skolespørgsmålet opfatter reformtiltaget som et nederlag, og skridtet harmonerer udmærket med de teoretiske forventninger til Socialdemokratiets reformpolitik. Men det er altså ikke Socialdemokratiet selv, som foreslår tiltaget. Men det var under alle omstændigheder stærkt medvirkende til, at det var ”upptrampad mark de vandrade på” (Dagens Nyheter, d. 16/4, 2003), da de borgerlige partier overtog reformprocesserne efter valget i 1991, og gav friskolerne endnu gunstigere vækstvilkår med fuldt udbygget voucher-finansiering (se Blomqvist & Rothstein, 2000: kap. 5; Svensson, 2001 og Klitgaard, 2004: kap. 7 for analyse og beskrivelse af de senere udviklinger i 1990’erne).

Dansk skolepolitik, 1993–1998

Reformagendaen og reformhandlinger

Under overskriften ”Fornyelse af velfærdssamfundet” skriver Socialdemokratiet i 1988-programmet, at den offentlige sektors funktion skal fornyes. Det offentlige system, skriver partiet, skal i øget udstrækning tage hensyn til borgerne og brugerne (Socialdemokratiet (herefter SD), 1988: 62). Det er imidlertid karakteristisk, at det der kunne ligne et forvaltningspolitisk reformprogram for velfærdsstaten, modsvarer det svenske, langsomt glider over i et fokus på den eller de problemstillinger, som dominerede den politiske dagsorden, nemlig spørgsmål om økonomien, arbejdsløshedsproblemet og indretningen af det sociale ydelsessystem (SD, 1988: 62).

I programmet findes der ingen formuleringer om, at valgfriheden skal øges i den offentlige sektor, om end der findes formuleringer om yderligere decentralisering til

kommunerne, men det kobles helt og holdent til et økonomisk reformmotiv. I det omfang programmet kommenterer folkeskolen og lancerer ændringsforslag, er der udelukkende fokus på skolens faglige indhold. Skolens organisation behandles ikke. Heller ikke senere programmer, eksempelvis "Den gode cirkel" fra 1992, har fokus på forvaltningspolitiske problemstillinger, i velfærdsstaten. Der findes ingen antydninger af, at den type legitimitetsproblemer, de svenske socialdemokrater mente forårsagedes af velfærdsstatens centraliserede organisation, identificeres som en tilsvarende problemstilling i Danmark. En årsag er, at økonomiske problemer og arbejdsløshedsspørgsmålet nærmest var enerådende på den politiske dagsorden, mens en anden er forskellen på de skolepolitiske institutioner i Sverige og Danmark. Den svenske skole har traditionelt været langt mere centraliseret end den danske, samtidig med at der gennem generationer har været valgfrihed mellem den danske folkeskole og en primært offentlig finansieret friskole (jf. Lindbom, 1995). De skolepolitiske institutioner i Danmark har så at sige været mindre disponeret for at udvikle legitimitetsproblemer tilsvarende de svenske.

Heller ikke efter det socialdemokratiske regeringsovertag i 1993 er der synlige tegn på, at der skal lanceres et omfattende forvaltningspolitisk reformprogram med skolens organisation i centrum, endside at organisationen af den eksisterende velfærdsstat kan sætte den substantielle legitimitet under pres. Regeringsprogrammet "Ny kurs mod bedre tider" fra maj 1993 er på 226 sider, hvoraf 2 handler om "Fornyelse(n) af den offentlige sektor". Ellers er regeringsprogrammet forbeholdt lanceringen af økonomiske, skattepolitiske og arbejdsmarkedspolitiske reformtiltag. Fyldige redegørelser for eventuelle behov for øget valgfrihed og brugerindflydelse i den offentlige sektor af hensyn til at opretholde borgernes skattevilje er der ingen spor af (Regeringen, 1993).

Der vedtages dog en ny folkeskolelov efter regeringsskiftet i 1993, der må betegnes som den socialdemokratiske ledede regerings mest markante initiativ på skoleområdet i undersøgelsesperioden. Initiativet falder dog udenfor afhandlingens undersøgelsestema, eftersom reformen i 1993 bestod i omlægninger af skolens indhold. Dog var der et enkelt element i den ny folkeskolelov, som kan associeres med et markedsorienteret tiltag, nemlig indførelsen af princippet om undervisningsdifferentiering. Det lovfæstes, at velfærdsydelsen delvis skal leveres med udgangspunkt i det enkelte individ. Men undervisningsdifferentieringen handler om, at lærerne skal tage udgangspunkt i den enkelte elevs faglige ståsted og ikke individuelle præferencer, hvormed det er lærernes pædagogiske vurderinger, der ligger til grund for individualiseringen af ydelsesprofilen. I lovforslagets bemærkninger kædes undervisningsdifferentieringen dog sammen med den borgerlige regerings bestræbelser på at forny skolens organisation i midten og slutningen af 1980'erne (FT, 1992/93: Tillæg A: sp. 8954-8956). Den borgerlige regering havde bl.a. til hensigt at give kommunerne øgede muligheder for at indføre valgfrihed mellem lokale skoler, ligesom kommunerne blev opfordret til at overgå til mål- og rammestyring. Senere i 1980'erne var politikerne fokuserede på at etablere skolerne som selvforvaltende enheder og at give brugerne af den enkelte institution øget indflydelse (Lindbom, 1995: 108-115). Af øvrige politiske aktiviteter på skoleområdet kan nævnes, at regeringen i begyndelsen af 1994 fremsatte forslag om, at løn og ansættelsesvilkår for ledere, lærere og

pædagoger i friskolerne skal følge bestemmelser, som er aftalt med eller fastsat af Finansministeren. Årsagen var, at folkeskolens overenskomster pr. 1/4 1994 ikke længere blev aftalt mellem Lærernes Centralorganisation og Finansministeren, men Lærernes Centralorganisation og Kommunernes Landsforening, hvorfor visse elementer i den eksisterende lovgivning blev fundet uhensigtsmæssig. Forslaget blev gennemført i enstemmighed (FT 1993-94: Årbog, p. 155). I 1996-97 vedtages nye styrelsesregler for folkeskolen, hvor formålet bl.a. var at gøre reglerne om skoledistrikter mere fleksible, hvormed valgfriheden mellem offentlige skoler muligvis kunne øges, ligesom der blev sigtet mod at styrke dialogen mellem skolebestyrelserne, kommunalbestyrelsen og forældrene. Også dette forslag blev vedtaget enstemmigt og generelt føjer den nævnte politiske aktivitet sig til billedet af, at skolens forvaltning og organisatoriske rammer var et meget lidt politiseret område i 1990'erne.

Konklusion

Da det svenske socialdemokrati lancerer sin forvaltningspolitiske reformstrategi med skolen som centralt reformobjekt, var der fokus på den universelle velfærdsstats legitimitet, herunder vigtigheden af at levere service af høj kvalitet hvis solidaritets- og skatteviljen skal opretholdes. Der er også fokus på retfærdighedsdimensionen, om end socialdemokraterne ikke identificerer politiske problemer, som truer velfærdsstatens substantielle legitimitet direkte. Til gengæld er der præcise formuleringer om, hvordan behovsprøvninger og målretning kan nedbryde legitimitetsmekanismerne og kollektive handlingslogikker, hvilket partiet eksplicit advarer imod. Hvis den universelle velfærdsstats substantielle legitimitet sættes under pres, undermineres også partiets politiske instrument. Det svenske socialdemokrati omtalte åbenlyst, at den universelle velfærdsstat har vigtige magtpolitiske effekter.

Generelt ligger de konkrete reformforslag, som antaget, i forlængelse af en decentraliseringslogik: Den socialdemokratiske regering foreslår at decentralisere skolens produktion, og med kommunaliseringspropositionen nævnes direkte, at det skaber bedre mulighed for at imødekomme individuelle ønsker og præferencer. Der er ingen forslag til at åbne for private producenter. I Ansvarspropositionen skriver skoleministeren, at friskolerne bidrager til pædagogisk fornyelse, men han finder ikke behov for nye friskoler, efterhånden som reformarbejdet gennemføres i den offentlige skole. Dermed fastholdes medborgernes kollektive handlinger på skoleområdet også indenfor velfærdsstaten.

Socialdemokratiet foreslår ikke at gennemføre valgfrihed efter et rettighedsprincip, men de foreslåede valgfrihedselementer signalerer alligevel et skift fra en struktur, hvor elevernes ønsker, ifølge Socialdemokratiet så sent som i slutningen af 1970'erne, skal tilfredsstilles indenfor en kollektivt organiseret enhed (Hadenius 1990: 283). Reformforslagene åbner som forventet for valgfrihed mellem offentlige skoler og ikke mellem offentlige og private skoler. Socialdemokratiet er dog langt mere tilbageholden med at indføre valgfrihed end teoretisk ventet. Partistrategernes retorik om medborgerne som konsumenter af offentlige velfærdsydelser finder ikke fuld handlingsmæssig dækning. Yderligere afviger det helt fra den teoretiske forventning, at de svenske socialdemokrater ikke foreslår voucher-finansiering. Det skyldes dog pri-

mært, at socialdemokraterne frygtede for legitimitetsudviklingen i den offentlige sektor, hvis der blev skabt en exit-option til den private, hvorfor partiets ikke-handlinger alligevel yder nogen støtte til artiklens teoretiske argument (Riksdagsprotokollen 1990/91:44). Selvom voucher-finansieringen alligevel ender med stort set at blive gennemført, redder det dog ikke min hypotese, fordi det foregår på baggrund af et initiativ fra Centerpartiet – dog uden synlig socialdemokratisk modstand.

Det danske socialdemokrati var ikke som det svenske optaget af forvaltningspolitiske problemstillinger, og de velfærdsstatslige legitimitetsproblemer der knytter sig hertil. Kontrolanalysen støtter således, endog ret entydigt, artiklens teoretiske argument. Som nævnt knyttede de politiske problemstillinger sig i Danmark i langt højere grad til ledighedsproblemet. I perioden mellem 1993 og 1998 gennemførte de socialdemokratiske ledede regeringer en serie arbejdsmarkedsreformer, som bl.a. medførte, at dagpengeperioden blev reduceret fra i praksis at være uendelig til at være maksimalt 4 år. Samtidig blev der stillet langt mere vidtgående krav om, at ledige deltager i aktive arbejdsmarkedspolitiske programmer som modydelse for dagpengene, og arbejdsmarkedsreformerne kan opfattes som de seneste 20-25 års mest omfattende forandringer af den danske velfærdsstat (se f.eks. Klitgaard, 2002; Goul Andersen, red. 2003; Torfing, 2004).

Det var i høj grad denne dimension af velfærdspolitikken, de socialdemokratiske regeringer koncentrerede reformkræfterne om, og reformerne havde netop udgangspunkt i problemer med den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer. Høj ledighed sætter den universelle velfærdsstats moralske logik og solidaritetsmekanismer under et særligt pres. Høj beskæftigelse og et velfungerende arbejdsmarked er en akilleshæl i systemet, og i perioder med høj ledighed kan der udvikles problemer omkring borgernes vilje til at løse finansieringsproblemet kollektivt. En situation med høj ledighed er kendetegnet ved, at de beskæftigede kan udvikle en opfattelse af, at solidaritetens betingelser ikke er til stede, fordi en relativt stor gruppe borgere modtager skattefinansierede ydelser uden samtidig at yde et bidrag til fællesskabet, hvad enten ledigheden er frivillig eller ufrivillig. Bidragsyderne, dvs. de beskæftigede, kan udvikle præferencer for at agere individuelt og ikke kollektivt. Hvis borgerne derudover har mistillid til procedurerne og oplever at ordninger og ydelser misbruges, kan det medføre faldende tillid til systemet. Der er kort sagt en betydelige risiko for, at grundlaget for kollektive handlinger i velfærdsstatens regi bliver undermineret, og de socialdemokratiske reformstrategier i dansk arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne skal i høj grad betragtes i dette perspektiv (Klitgaard, 2004: kap. 8 og 9).

Sammenfattende synes der således at være en del støtte til teorien om, at Socialdemokratiets markedsorienterede reformstrategier i den universelle velfærdsstat skal betragtes som strategiske handlinger. Socialdemokratiet kan argumenteres for at handle strategisk rationelt både ved tidspunktet t_1 og tidspunktet t_2 , men det er forskellige handlinger, som er strategisk rationelle på de to tidspunkter, eftersom den institutionelle kontekst er forskellig. Men der må også anføres et par væsentlige korrektioner til teorien. For det første handlede Socialdemokratiet i vid udstrækning på baggrund af frykten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten. Da reformprocesserne blev indledt var der relativt stor vælgeropbakning til den svenske skole (Klitgaard, 2004: kap. 7 og 8). For det andet kan jeg heller ikke afvise betydningen af økonomisk pres.

Budgetkrisen i 1990'ernes Sverige udmundede i omfattende beskæringer af de offentlige budgetter, og reducerede eksempelvis det offentlige ansvar for at imødegå sociale risici som arbejdsløshed (Andersson, 2001; Klitgaard, 2002, 2004: kap. 10). Forklaringen om Socialdemokratiets strategiske handlinger synes derfor at skulle reserveres til at forklare genuine institutionelle reformer, eller kvalitative forandringer frem for kvantitative forandringer. Fremadrettet kan der peges på, at analysen af institutionelle valg og institutionelle reformer, herunder OECD-landenes forvaltningspolitik siden begyndelsen af 1980'erne, bør gennemføres med øje for, at institutioner er politiske konstruktioner og som sådan genstand for strategiske aktørers politiske handlinger.

Litteratur

- Anderson, Karen M. (2001). "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State – Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance". *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 1063-1091.
- Anell, Lars & Ingvar Carlsson (1985). *Individens frihet och framtidens välfärdssamhälle*. LO: Stockholm.
- Antman, Peter (1994). "Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992". I Rolf Å. Gustavsson, red. *Köp och sälj, var god svälj?* Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Auken, Svend (1988). *Vilje til forandring*. Socialdemokratiet: København.
- Betänkande 1989/90:UbU7.
- Betänkande 1990/91:UbU17.
- Blomqvist, Paula (2002). *Ideas and Policy-Convergence: Health Care Reforms in the Netherlands and Sweden in the 1990's*. Ph.D. Dissertation, Colombia University.
- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte*. Agora: Stockholm.
- Bregnsbo, Henning (1971). *Kampen om skolelovene af 1958. En studie i interesseorganisationers politiske aktiviteter*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Budge, Ian & Dennis Farlie (1983). "Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data". I Hans Daalder & Peter Mair, red. *West European Party Systems: Continuity and Change*. Sage Publications: London.
- Christensen, Jørgen G. (1991). *Den usynlige stat*. København: Gyldendal.
- Christensen, Jørgen G. (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Aarhus Universitetsforlag: Aarhus.
- Christiansen, Peter M. (1998). "A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance". *Governance*, 11 (3), pp. 273-295.
- Chubb, John E. & Moe, Terry (1990). *Politics, Markets & America's Schools*. Brookings Institute: Washington.
- Clayton, Richard & Pontusson, Jonas (1998). "Welfare State Retrenchment Revisited". *World Politics*, 51 (1), pp. 67-98.
- Dagens Nyheter, d. 16/4, 2003.
- Ds U 1987:1. *Ansvarsfordeling og styrning på skolområdet*. Stockholm: Utdelningsdepartementet.
- Elster, Jon (1984). *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (2000). *Ulysses Unbound*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press: Cambridge.
- Feldt, Kjell-Olof (1991). *Alla dessa dagar...I Regeringen 1982-1990*. Stockholm: Norstedts.
- Folketingstidende, 1992/93, Tillæg A.
- Folketingstidende, 1993/94, Tillæg A.
- Folketingstidende, 1993/94, Årbog.
- Folketingstidende, 1994/95, Årbog.
- Folketingstidende, 1995/96, Tillæg A.
- Folketingstidende, 1995/96, Register.
- Folketingstidende, 1998/99, Tillæg A.
- Goul-Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen, red. (2003). *Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*. København: Frydenlund.

- Green-Pedersen, Christoffer (2002b). "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses". *Governance* 15 (2), pp. 271-294.
- Gustafsson, Lennart (1987). "Renewal of the Public Sector in Sweden". *Public Administration*, 65 (2), pp. 179-192.
- Hadenius, Karin (1990). *Jämlikhet och frihet*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitchelt, Herbert (2001). "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies". I Paul Pierson, (red.). *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg, red. (1998). *New Public Management i Norden*. Viborg: Odense universitetsforlag.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). "Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer". *Politica*, 34 (2), pp. 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet de-kollektiverer den universelle velfærdsstat*. Ph.D.-afhandling. Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*. Stockholm: Tiden.
- La Porta, Rafael; Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny (1999). "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics & Organisation*, 15 (1), pp. 222-279.
- Levi, Margaret (1990). "A Logic of Institutional Change". I Karen Schweers Cook & Margaret Levi, red. *The Limits of Rationality*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Levi, Margaret (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, Margaret (1998). "A State of Trust". I Valerie Braithwaite & Margaret Levi, red. *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgarskapet i Valfärdsstaten*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Lindensjö, Bo (1988). "Från liberal bottenkola till allmän grundskola. En huvudlinje i socialdemokratisk skolpolitik". Misgeld, Klaus; Karl Molin & Klas Åmark (red.). *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Stockholm: Tiden.
- Mahoney, James & Gary Goertz (2003). *The Possibility Principle and Case Selection: Choosing Negative Cases in Comparative Analysis*. Department of Sociology, Brown University & Department of Political Science, University of Arizona.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Political Life*. New York: The Free Press.
- Mellbourn, Anders (1986). *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Motion 1989/90:Ub5.
- Motion 1990/91:Ub241.
- Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry (2001). "Partikonkurrans og sakeierskap." *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 17 (4), pp. 395-425.
- Orren, Karen & Skowronek, Stephen (1994). "Beyond the Iconography of Order: Notes for a "New Institutionalism". I Lawrence C. Dodd, & Clavin Jillson, red. *The Dynamics of American Politics*. Boulder: Westview Press.
- Ostrom, Elinor (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". *American Political Science Review*, 92 (1), pp. 1-23.
- Petersson, Olof (1977). *Väljarne och valet*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.

- Pierre, Jon (1993). "Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of Public Administration in Sweden". *International Political Science Review*, 14 (4), pp. 387-402.
- Pollit, Christopher & Bouckear, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1991). "The Swedish Model and Public Sector Reforms". I Jan-Erik Lane, red. *Understanding the Swedish Model*. London: Frank Cass.
- Premfors, Rune (1998). "Reshaping the Democratic State: Swedish Experience in Comparative Perspective". *Public Administration*, 76, pp. 142-159.
- Proposition 1988/89:4.
- Proposition 1989/90:41.
- Proposition 1990/91:18.
- Proposition 1990/91:115.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Touchstone.
- Regeringen (1993a). *Ny kurs mod bedre tider*. København: Finansministeriet.
- Riksdagsprotokoll 1990/91:44.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda & Pierson, Paul (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". I Katznelson, Ira & Helen V. Milner, red. *Political Science. State of the Discipline*. Washington D.C.: American Political Science Association.
- Socialdemokratiet (1988). *På menneskets vilkår*.
- Socialdemokratiet (1992b). *På menneskets vilkår*.
- Socialdemokratiet (1995). *Velfærd med vilje*.
- Socialdemokratiska arbetarpartiet (1981). *Framtid för Sverige*.
- Socialdemokratiska arbetarpartiet (1984). *Framtiden i folkets händer*.
- Socialdemokratiska arbetarpartiet (1988). *Ett rättvisare Sverige*.
- Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratins dominans*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Svensson, Torsten (2001). *Marknadsanpassningens politik*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Thelen, Kathleen (1998). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 1992:2, pp. 369-404.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". I Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, eds. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Studies in Comparative Politics.
- Thomsen, Finn (1993). *Skattereformen - kort og godt*. København: Jurist- & Økonomforbundets Forlag.
- Torfinn, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.