

MAGT, BESLUTNINGSPROCESSER OG VELFÆRDSREFORMER

Denne bog studerer magt og indflydelse på beslutningsprocesserne i forbindelse med en serie store velfærdsreformer i det danske samfund: arbejdsmarkedsreformerne fra 1993 til 2003, efterlønsindgrebet i 1998, skattereformerne fra 1985 til 2003/2004 samt pensionsreformen eller -reformerne, der startede allerede i 1960'erne og kulminerede med indførelsen af arbejdsmarkedspensionerne på LO-området i 1990'erne. Sidstnævnte er ofte slet ikke bemærket som en reform, for den blev ikke vedtaget i Folketinget. Men arbejdsmarkedspensionerne betyder sammen med en lang række andre større og mindre ændringer, at der er sket et grundlæggende systemskifte i det danske pensionssystem. De øvrige reformer er også omfattende. Arbejdsmarkedsreformerne betød gennemgribende ændringer i politikken over for arbejdsløsheden og de ledige. Skattereformerne betød bl.a. en fradragssanering, som de færreste havde troet mulig – og tilløb til endnu større ændringer. Arbejdsmarkeds- og skattereformerne i 1990'erne betød også en institutionalisering af stærkt ændrede problemopfattelser. Efterlønsreformen havde knapt så stor rækkevidde, men gav anledning til nogle af de mest voldsomme vælgerreaktioner, man har set i dansk politisk historie, hvor Socialdemokratiet på blot ét år efter 1998-valget fik kappet op mod halvdelen af sin vælgertilslutning.

Allerede i selve udvælgelsen af disse reformer ligger en punktering af en af de udbredte myter om dansk politik: Nemlig at det stort set er umuligt at lave større ændringer på grund af frygt for vælgerne eller andre blokeringer mod forandring. Faktisk har kun få lande gennemført så omfattende reformer som netop Danmark på de her nævnte områder. Vi skal i denne bog se nærmere på, hvordan det var muligt, og hvem og hvad der var drivkræfterne i de beslutningsprocesser, der førte til disse reformer.

Analysen af beslutningsprocesser har indtil for nylig været temmelig sjældne i nordisk politologi, herunder også i tidligere norske og svenske magtudredninger. Egentlig er det lidt underligt. Hvis man spørger, hvor-

dan man kan belyse magt og indflydelse i samfundet, er det intuitivt mest nærliggende svar, at man må undersøge, hvem der er i stand til at bestemme udfaldet af – vigtige – politiske beslutninger. Klarere kriterium for, hvem der har magt og indflydelse, findes næppe.

Det var også vurderingen hos Robert A. Dahl, der på lokalt plan har gennemført den nok mest berømte studie af magt og indflydelse overhovedet: *Who Governs?* (1961). Bogen var led i 1960'ernes store interesse for at analysere magt og indflydelse, og den kom på et tidspunkt, hvor netop studiet af beslutningsprocesser vandt frem i politologien – som en reaktion mod at studere formelle institutioner: Man måtte studere aktører og deres adfærd i politiske processer: Hvem er i det hele taget med, hvilke modstridende ønsker og krav har de, hvordan prøver de at få dem tilgodeset – og hvem får sin vilje?

Bogen blev en klassiker. Men den blev egentlig ikke startskud til omfattende studier. I Danmark fandtes indtil for nylig kun få sådanne analyser. Bl.a. kan nævnes Bent Flyvbjergs (1991) *Magt og rationalitet*, der ironisk nok er uden forbindelse til de klassiske studier, men faktisk kan læses som en opdatering. Hertil kom analyser af særlige typer af lidt kaotiske og oftest mediedrevne beslutningsprocesser, såkaldte „skraldespandsbeslutninger“ (Riiskjær, 1988; Albæk, 1991; 1999; Skou Andersen & Hansen, 1991). Først i de seneste år, herunder i regi af Magtudredningen, er der for alvor kommet gang i analyser af beslutningsprocesser i dansk politik.¹ Ellers har interessen traditionelt mere samlet sig om analyser af samspilsmønstre (f.eks. korporatisme, netværksstudier) eller studier af bestemte aktører og institutioner (f.eks. parlamenter, politiske partier, interesseorganisationer, medier). Det er der flere grunde til. Den vigtigste er, at det alligevel ikke er så ligetil at studere politiske beslutningsprocesser. Blandt andet er der mange former for indflydelse, som det er svært at måle; desuden kan politik ikke reduceres til ren interessekamp, men indeholder også elementer af problemløsning; og effekter af ideer og institutioner kan ikke altid formuleres i termer af aktørers interesser og magt.

Disse problemer vender vi tilbage til i kapitel 2, der dels behandler teoretiske og metodiske problemer omkring studiet af politiske beslutningsprocesser, dels diskuterer forskellige teoretiske tilgange til analysen af velfærdsreformer – herunder også nogle, der vil hævde, at ensidig fokus på beslutningsprocesser indirekte fører til en overvurdering af spillerummet for sådanne beslutninger – af den politiske handlefrihed. På nogle områder er der angiveligt tale om en mere bunden opgave, hævder nogle, mens andre

påpeger de begrænsninger, der ligger i allerede vedtagne beslutninger, eller i fremherskende forestillinger om problemernes nærmere beskaffenhed.

Inden disse emner diskuteres nærmere i kapitel 2, præsenterer dette kapitel begrundelsen for netop at studere beslutningsprocesser til at belyse magt og indflydelse i det danske samfund – og for at vælge velfærdsreformer som område. Allerførst skal det dog præciseres, at beslutningsprocesser ovenfor er brugt i to forskellige betydninger: Dels om studiet af processerne i forbindelse med de enkelte beslutninger, dels om længere kæder af beslutningsprocesser inden for et politikområde, der tilsammen kan tegne et bestemt spor for politikens udvikling. For at undgå forveksling skal vi i det følgende bruge termen *beslutningsprocesser* om enkeltbeslutninger, hvorimod vi af mangel på bedre bruger betegnelsen *policy-processer* om de længere kæder af beslutninger, der skaber politikudviklingen på et område over en længere periode,² jf. figur 1.1. Det er specielt sådanne længere kæder af beslutninger, der er emnet for bogen her, men vi ser også nærmere på en række enkeltbeslutninger.

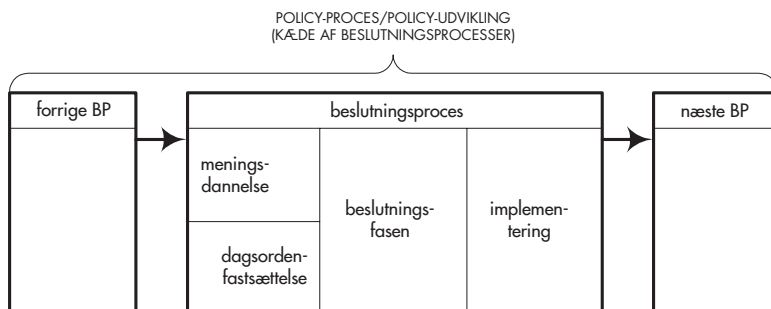
Endnu en præcisering er, at den enkelte beslutningsproces ikke er begrænset til selve beslutningsfasen. Forud for beslutningsprocessen går to delvist sammenhængende faser, som har påkaldt sig mere og mere opmærksomhed: meningsdannelse (dannelse af problemopfattelser og præferencer) og dagsordensfastsættelse (hvilke problemer defineres som problemer og kommer på den politiske dagsorden?). Og beslutningsprocessen slutter ikke med vedtagelsen af en lov: Der er ofte mange trin i implementerings- og forvaltningsfasen, før den pågældende lov får virkning i forhold til borgerne – hvis den overhovedet gør det. F.eks. er en bestemmelse om, at ledige kan anvises job, der indebærer fire timers daglig transporttid, kun af symbolsk betydning, hvis den enkelte AF-medarbejder i praksis kun anviser jobs, der kan nås inden for en time eller to.³

Sådanne faser skal forstås mere som en logisk end en faktisk kronologi: Dels kan de ikke altid adskilles, dels er der en feedback-effekt fra erfaring med resultaterne til problemopfattelse og dagsordensfastsættelse. Politiske beslutningstagere lærer af deres erfaringer.

En sidste præcisering skal også foretages indledningsvist: Vi skelner ikke i bogen her mellem begreberne magt og indflydelse. Det har ofte været forsøgt, f.eks. ved at forbinde indflydelse med overtalelse og magt med trussel om sanktioner (Lukes, 1974) – eller ved at bruge ordet magt endnu mere snævert som en ud fra nærmere angivne kriterier *illegitim* form for påvirkning (Thomsen, 2000). Vi finder disse sondringer mindre hensigtsmæssige

FIGUR 1.1.

Den enkelte beslutningsproces' forskellige faser og kæder af beslutninger



– og svære at opretholde i dag. Det er endda nærliggende at forestille sig, at „bløde“ påvirkningsformer i nogen grad afløser de „hårde“ – at trusler om sanktioner i stigende grad afløses af overtalelse, herunder af forsøget på at „sælge“ problemdefinitioner. I hvert fald er det sidste iøjnefaldende i dag. F.eks. har både DA og LO investeret i nyhedsmedier med analytisk tyngde (hhv. *Arbejdsmarkedspolitisk Agenda* og *A4*), fordi det er en vigtig kilde til indflydelse at være veludrustet med analyser og argumenter i forhold til offentligheden. Den „rå magt“ må kunne påberåbe sig legitimitet. Man kan måske endda formulere det derhen, at bogen her i højere grad handler om indflydelse end om magt i den anførte snævre forstand.

HVORFOR BESLUTNINGSPROCESSER?

Hvad kan en analyse af beslutningsprocesser så sige noget om, og hvad skal den indeholde? Vi præciserer i det følgende kort nogle af de vigtigste elementer, som udbygges i det følgende kapitel efter en lidt nærmere diskussion af nogle teoretiske og metodiske problemer.

HVEM ER MED?

Allerede det helt elementære spørgsmål om, hvem der deltager, bidrager til at besvare mange centrale spørgsmål om magt og indflydelse i samfundet: Hvor kommer initiativet fra? Hvilken rolle spiller medierne? Er der en offentlig debat om beslutningerne, eller foregår de lukket – og hvorfor? Diskuteres store reformudspil forudgående i partierne – har partiorgani-

sationerne nogen politikformulerende rolle, som det er almindeligt i mange andre lande? Hvilken rolle spiller interesseorganisationerne – er de overhovedet med, når de store beslutninger træffes? Har embedsmændene i centraladministrationen en selvstændig rolle? Hvor meget betyder eksperter som ideleverandører? Indgår hensynet til EU i beslutningsprocesserne? Ved at gå forholdsvis systematisk til værks og lave en liste over samtlige mulige aktører, der *kunne* være med og påvirke beslutningsprocessen, er det forholdsvis enkelt at undersøge, hvem der overhovedet deltager, hvilke præferencer de har, og om de får deres vilje eller må bøje af, jf. det overordnede analyseskema i figur 1.2.

Nogle af disse emner kan også belyses på anden vis end ved at studere beslutningsprocesser. Eksempelvis kan man lave systematiske undersøgelser af mediernes rolle, dels når de driver kampagnejournalistik, dels med fokus på den daglige udvælgelse og prioritering ud fra nyhedskriterier og -rutiner (Lund, 2002). Men det giver andre indfaldsvinkler og rejser nye spørgsmål at tage udgangspunkt i de „tunge“ beslutninger: Spiller mediernes overhovedet nogen rolle med hensyn til at sætte disse sager på dagsordenen? Og er der beslutninger eller dele af beslutningsprocessen, som mediernes slet ikke opfanger eller bevidst er holdt ude fra? Man kan også systematisk undersøge

FIGUR 1.2.

Overordnet analyseskema

SELVE BESLUTNINGSPROCESSEN: WHO GOVERNS?

- Hvem deltager: Hvilke aktører er med, og hvilke er ikke med?
- Hvilke ønsker (præferencer) har de, og hvordan forfølger de dem?
- Hvem får sin vilje?

FØR OG EFTER BESLUTNING: WHO & WHAT GOVERNS? SAMME SPØRGSMÅL TIL:

- Meningsdannelse: Hvor kommer aktørernes virkelighedsbillede fra? Og hvad betyder det?
- Dagsordenfastsættelse: Hvem og hvad sætter sagerne på dagsordenen?
- Implementering: (Hvordan) føres beslutningerne ud i livet?

BEGRÆNSNINGER, SOM AKTØRERNE HANDLER INDEN FOR: WHAT (& WHO) GOVERNS?

- Kæder af beslutninger: institutionelle spor (*path dependence*)
- Diskurser som institutioner
- Eksterne pres på velfærdsstaten

DEN SAMLEDE PROCES: MÅDEN AT TRÆFFE BESLUTNINGER PÅ: HOW GOVERNANCE?

f.eks. kontakten mellem interesseorganisationer og centraladministrationen og andre aktører (Christiansen & Nørgaard, 2003), eller man kan lave studier af f.eks. ideers og eksperters rolle med udgangspunkt i systematiske opgørelser over sådanne gruppers ageren (Albæk et al., 2002; Albæk, 2004). Men igen tilføjer det vigtig ny viden, når man prøver at spore, hvor ideerne stammer fra i forbindelse med vigtige konkrete beslutningsprocesser. Det er dog vigtigt at understrege, at de forskellige tilgange ikke udelukker, men tværtimod supplerer hinanden, så vi skal undervejs i bogen også inddrage resultater fra nogle af de ovenstående typer af undersøgelser.

IMPLEMENTERING

Som nævnt er der flere faser af beslutningsprocessen, som næsten kunne analyseres som selvstændige processer: Meningsdannelse og dagsordensfastsættelse forud for beslutninger, implementering og forvaltning efter beslutningerne. Blandt de sagområder, der indgår i undersøgelsen her, er det dog kun arbejdsmarkedspolitikken, der involverer større implementeringsproblemer. De er til gengæld omfattende – og det ville være et projekt i sig selv at give en blot nogenlunde dækkende analyse af implementeringen (for delstudier, se f.eks. Larsen et al., 1996; Larsen et al., 2001; Larsen & Stamhus, 2000; Arbejdsministeriet, 2000; Bredgaard et al., 2004). Det er dog vigtigt at holde implementeringen in mente, også i analysen af de faser, der går forud. Som Pressman og Wildavsky (1973) pegede på, ligger en stor del af den samlede beslutningsproces efter den formelle beslutning. Især arbejdsmarkedspolitikken kan involvere talrige aktører og beslutninger på mange niveauer (Winter, 1985), inden reglerne får virkning – eller netop *ikke* får virkning – for borgerne. En del af de oprindelige intentioner går tabt i hvert led af implementeringsprocessen, som først slutter, hvor *frontlinjebureaukraten* møder brugerne eller klienterne. Som nævnt er det ikke sikkert, at AF-medarbejderen i praksis udnytter de anvisnings- og sanktionsmuligheder, lovgivningen hjemler.

Dét er vigtigt at huske på, når man skal foretage en samlet vurdering: Selv om interesseorganisationers indflydelse på selve beslutningen kan være lille, kan de have et så godt greb om implementeringen, at de kan blokere uønskede konsekvenser. Eller politiske beslutningstagere kan give indrømmelser, som på papiret ser voldsomme ud, vel vidende at den forvaltningsmæssige praksis næppe ændrer sig voldsomt. Omvendt kan praksis undertiden ændre sig som reaktion på politiske signaler, uden at der sker

formelle ændringer i regelsættet. Som påpeget af Barbier (2004) er det i forbindelse med vurderingen af aktiveringsindsatsen i de europæiske lande afgørende at kende implementeringen: Er der tale om en disciplinerende *workfare* (som også dele af den danske lovgivning lægger op til), eller er der i praksis tale om en understøttende indsats, der styrker de lediges rettigheder (som f.eks. reglerne om individuelle handlingsplaner lægger op til)? – jf. de stærkt forskellige vurderinger hos Loftager (2002; 2004) og Jensen (1999).

HVEM OG HVAD SÆTTER DAGSORDENEN – OG HVOR KOMMER IDEERNE FRA?

Som sagt vil implementeringen kun indirekte indgå i analysen. Til gengæld vier analysen betydeligt større opmærksomhed til de faser, der går forud for selve beslutningsfasen, nemlig meningsdannelsen og dagsordensfastsættelsen. Hvornår og hvorfor kommer sagerne overhovedet på dagsordenen? Sker det som følge af bestemte aktørers målrettede indsats – og hvilke aktører taler vi om? Er det de ledende politikere i regeringen? Er det medieerne, der udløser et handlingspres? Er det organisationerne, der presser på? Er det eventuelt et sammenfald mellem flere strømme af problemer, løsninger og politiske muligheder, der skal til, før sager – kortvarigt – kan komme fra den generelle politiske dagsorden til den egentlige beslutningsdagsorden (Kingdon, 1995)? Sådanne spørgsmål kan næsten kun studeres med udgangspunkt i konkrete sager.

Det gælder også meningsdannelsen, som ligger endnu længere tilbage i den logiske kronologi: Hvor kommer ideerne fra, og hvordan virker de på aktørerne? Vi tænker her først og fremmest på meningsdannelsen på *eliteniveau* – og vi tænker navnlig på de underliggende virkeligheds- eller problemopfattelser, der trækker et sæt af mulige løsninger med sig. Strengt taget bliver et problem først et problem, når nogen *definerer* det som et problem (Halvorsen, 2002). En særlig interesse knytter sig naturligvis til grundlæggende *skift* i problemopfattelser eller i opfattelser af mulige løsninger såsom ændringer i opfattelsen af arbejdsløshedens natur, årsager og konsekvenser. Hvor kommer sådanne nye ideer fra? Er det via partierne og de ledende politikere? Hvilken rolle spiller embedsmænd og eksperter? Og hvad med internationale tænketanke a la OECD, Verdensbanken eller EU? Hvis ideers oprindelse da overhovedet kan spores?⁴ Hvordan spiller sådanne problemopfattelser sammen med aktørernes interesser (Campbell, 2001),

og hvad skal der til, for at bestemte problemopfattelser sejrer? Hvordan er koblingen mellem problemer og løsninger (Zahariadis, 1999) – er det problemer, der søger en løsning, eller er det lige så ofte løsninger, der søger problemer? Har problemopfattelser deres eget liv, eller bruges de mest af politiske aktører som et taktisk middel til at legitimere deres interesser?

At ideer har betydning – ja endog, at løsninger søger problemer – er måske ikke noget nyt. Den rolle har politiske ideologier i en vis forstand altid haft. Det har de også stadig, selv om partierne nok har fået et mere „fleksibelt“ forhold til de „store fortællinger“, og selv om ideologierne ikke slår så godt til over for mere komplekse problemer og lige så kompliceret regulering. Men allerede ved den første danske socialreform i 1891 var ideologien ikke tilstrækkelig som vejledning. Politikerne var i vildrede, hvilket bl.a. fik Venstre til at stemme for en pensionslovgivning, som man ret hurtigt kom til at fortryde, jf. kapitel 3. Det er også karakteristisk, at de første europæiske socialreformer ofte blev skabt af eksperter, der studerede lovgivningen i andre lande.

POLICY-PROCESSER: DEN LANGSIGTEDE POLITIKUDVIKLING

Indtil nu har vi – stort set – opereret med forestillingen om, at de politiske beslutningers udfald bestemmes af interesser og ideer hos de aktører, der deltager i beslutningsprocessen. Men er det en realistisk forestilling? Hvor stor handlefrihed har aktører egentlig, når de træffer beslutninger? Der er navnlig to-tre typer af begrænsninger (*constraints*), som bliver tydelige, når man betragter længere kæder af beslutningsprocesser: Den første er *institutionelle begrænsninger*, der følger af tidligere truffne beslutninger (se nærmere om institutionsbegrebet i kapitel 2). I kraft af tidligere beslutninger vil der ofte være lagt nogle spor for den fremtidige politik, som man er mere eller mindre tvunget til at følge – i den forstand, at det vil have betydelige omkostninger (praktisk-administrativt eller politisk) *ikke* at gøre det. Uanset om man i Tyskland måtte vurdere, at de danske pensionsordninger var de tyske overlegne eller vice versa, ville det være så godt som umuligt at skifte fra et tysk til et dansk pensionssystem eller omvendt: Sporene binder.

Traditionelt har man navnlig hæftet sig ved de mekanismer, der *forhindrer* forandring. Men som vi skal se i de følgende kapitler, kan mekanismen også være den, at man begiver sig ind på et spor, der mere eller mindre *tvinger* til yderligere forandring. Et klassisk eksempel er den offentlige børne-

pasning i Danmark, som de færreste oprindeligt forestillede sig, skulle være et tilbud til *alle*, men som allerede i 1970'erne passerede et punkt (*point of no return*), hvor en række mekanismer gjorde det næsten uundgåeligt, at børnepasningen på sigt måtte nærme sig de 100 pct. Denne diskussion om sporafhængighed (*path dependence*) udbygges også i kapitel 2.

En ganske anden type begrænsning er den økonomiske – det „udefra“ kommende (*eksogene*) pres på velfærdsstaten: Politiske beslutninger træffes ikke i et vakuum. Der er ofte økonomiske problemer, der trækker sig på, og der er ikke total valgfrihed med hensyn til løsninger. Nogle vil endda mene, at handlingsrummet – i hvert fald set i fugleperspektiv – er temmelig begrænset, så det i virkeligheden bliver vildledende at analysere beslutningsprocesser, som om der var fuld handlefrihed. „Udefra“ kommende begrænsninger på velfærdspolitikken kan både komme fra de internationale og nationale samfundsmæssige omgivelser: Globalisering, europæisering og „ældrebyrde“ er i begyndelsen af 2000-årene de mest omdiskuterede eksempler på sådanne begrænsninger. Også her er det selvsagt relevant at studere politikken over lidt længere forløb. Tilpasningen kan i givet fald netop forventes at ske gennem en længere kæde af beslutninger, der også kan involvere *trial and error* og *læring* af erfaringen.

Men ofte hersker der betydelig usikkerhed om sådanne begrænsninger, så det umiddelbart mere kan være selve diskursen – f.eks. *forestillingen* om globalisering – der udgør en begrænsning. Sådanne diskursive begrænsninger kan fungere på samme måde som institutioner med hensyn til at strukturere valgmulighederne (Kjær & Pedersen, 2001; Torfing, 2001). Selv om de er knap så håndfaste, sætter de begrænsninger på, hvilke politikker der overhovedet kan overvejes. Den faste kronekurs eller synet på ledighed som et strukturproblem er eksempler på, hvordan sådanne diskurser strukturerer handlemulighederne. Diskurser er ikke uafhængige af institutioner – de indgår i et gensidigt forstærkende samspil, hvor diskurserne også er vigtige for den *læring*, der er mulig: Erfaringer vil naturligvis blive tolket i lyset af eksisterende diskurser, f.eks. således at hvad der „udefra“ kan ses som et tegn på politikken manglende effektivitet, kan tolkes „indefra“ som tegn på, at doseringen tværtimod skal forstærkes.

Selv om vi også i en række tilfælde skal gå i detaljen og vende hver en sten, så er det de mere langsigtede processer, der er hovedinteressen i bogen her. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det billede, der tegner sig af drivkræfterne bag politikken tilblivelse, kan være ret så forskelligt, alt efter om man ser med lup på de enkelte beslutninger – eller man

ser længere processer som en helhed. Der kan næppe være tvivl om, at aktørernes drivkræfter i de enkelte detail-beslutninger i meget betydelig grad er varetagelse af meget snævre interesser – politiske og ikke mindst politisk-taktiske for partiernes vedkommende, snævre egeninteresser for organisationernes (måske af og til endda mere selve organisationens interesser end medlemmernes). Det er rationelle aktører (der handler under en vis usikkerhed), vi har at gøre med. Zoomer vi ud, tegner der sig ofte et noget andet billede, hvor (skiftende) problemopfattelser, (oplevede) begrænsninger af valgmuligheder eller ændrede præferencer spiller en afgørende rolle. Der kan tegne sig skjulte drivkræfter, som mere eller mindre sætter sig igennem bag aktørernes ryg, f.eks. at bestemte typer problemer bestandigt trænger sig på, at bestemte problemopfattelser pludselig tages for givne, at nogle løsninger ikke længere er mulige, eller at bestemte løsninger er uddefineret og ikke længere er „gangbare“. F.eks. synes det i første halvdel af 2000-årene ikke muligt at foreslå en sækning af mindstelønnen – eller omfordeling af arbejdet – som middel til at få flere i arbejde, selv om disse forslag var udbredte i første halvdel af 1990'erne. Højere skat er heller ikke en løsning på fremtidens demografiske udfordringer, og sådan kunne man blive ved. Både institutionelle begrænsninger og – ikke mindst – skiftende problemopfattelser vil stå forholdsvis centralt i analysen her, fordi de strukturerer (forholdsvis rationelle) aktørers handlemuligheder. I en vis forstand drejer det sig om på én gang at leve sig ind i og sætte sig ud over beslutningstagernes situation.

I ovenstående ligger også, at man kan operere med delvist forskellige forklaringer på det korte og lange perspektiv. Man havner næsten i det uløselige problem om forholdet mellem strukturer og aktører, der har været til evig debat inden for samfundsvidenskaberne. Det er der næppe anden løsning på end at studere empirisk, hvordan aktører handler i konkrete beslutningsprocesser under de begrænsninger, som strukturerne sætter – og gøre det over en længere periode.

H V O R F O R V E L F Æ R D S R E F O R M E R ?

Denne bog omhandler som nævnt en serie store beslutninger på velfærds- og skatteområdet i 1980'erne og 1990'erne. Begrundelserne for denne udvælgelse er flere:

- Der er tale om meget „tunge“ politikområder og store reformer.
- De er velegnede til at belyse forskellige aktørers rolle.
- De er velegnede til at belyse betydningen af interesser og ideer.
- Der er mulighed for at studere længere forløb, sporafhængighed og sporskifter.
- De giver anledning til at diskutere betydningen af eksogene begrænsninger.
- Komparativ velfærdsstatsforskning tilbyder begreber for politikens indhold, begreber for forandring og komparationsmuligheder.

At der er tale om „tunge“ områder, er et vigtigt udgangspunkt, når man skal sammenligne med andre typer undersøgelser. Det gælder f.eks. i spørgsmålet om interesseorganisationernes eller erhvervslivets rolle: Ét er systematisk at undersøge omfanget af institutionaliserede eller uformelle kontakter; et andet er at vurdere indflydelsen, når det gælder de „store“ beslutninger. Noget lignende kan siges om partiorganisationerne: Ét er at studere subjektive vurderinger af indflydelse, f.eks. hos partimedlemmerne – men i hvor høj grad bliver partiorganisationerne involveret i de „store“ beslutninger? Og allermest gælder det måske medierne: Normalt vil man studere medierne med udgangspunkt i mediernes handlinger. Hvilket ofte fører til, at medierne tilskrives en meget vigtig rolle, undertiden endda så meget, at der tales om det „medievredne“ samfund. Men det kunne jo også tænkes, at medierne i nogle henseender slet ikke spiller så stor en rolle, som vi almindeligvis tror. I hvert fald har vi her mulighed for også at påpege mediernes eventuelle *fravær* – spiller medierne overhovedet nogen rolle, f.eks. med hensyn til at sætte dagsordenen, når det gælder de store velfærdsbeslutninger? Er de overhovedet i nærheden, når de store spørgsmål diskuteres? Giver de et vindue, så interesserede borgere har mulighed for at følge med?

Også muligheden for at inddrage elementer fra komparativ velfærdsforskning er væsentlig. Formålet her er naturligvis ikke at forklare velfærdsstatens udvikling, men at undersøge magt- og demokratiteoretiske problemstillinger med velfærdsreformer som case. Det er imidlertid ofte vanskeligt at forstå reformer og deres rækkevidde uden sagkundskab om det pågældende policy-område. For at tage en ganske sigende illustration: Uden baggrund i velfærdsstatsforskningen ville man måske slet ikke have opdaget den gennemgribende reform af pensionssystemet, der er sket i Danmark! I hvert fald ville en tilgang, der f.eks. tog udgangspunkt i de fremsatte eller vedtagne

lovforslag, slet ikke fange indførelsen af arbejdsmarkedspensioner – skønt den vel nok er den mest omfattende reform, der er sket på velfærdsområdet siden indførelsen af folkepensionen. Arbejdsmarkedspensionerne blev nemlig indført via overenskomsterne. Men de ændrede helt afgørende det „velfærdsmiks“, der netop er den afhængige variabel set ud fra et velfærdsforskningsspektiv. Selv når det gælder de rent offentlige tiltag, er det først i et sådant perspektiv, man får en målestok for, hvor stor rækkevidde forandringerne har.

Den komparative vinkel ville vi gerne have dyrket noget længere, end der har været mulighed for her, både når det gælder de politiske processer, og når det gælder ændringerne i velfærdssystemerne. Navnlig det første har været uoverkommeligt, fordi det ville kræve lige så detaljerede analyser for de politiske processer i andre lande. Derimod kan man trække på en omfattende litteratur, når det gælder velfærdssystemer. I begge tilfælde rækker alene det komparative *perspektiv* dog til at udpege en række forhold, som man måske ellers ville tage for givne.

Det valgte fokus på velfærdsreformer i bred forstand (herunder skattereformer) giver til gengæld nogle begrænsninger, med hensyn til hvor langt man kan generalisere ud fra undersøgelsens resultater. Det skal i øvrigt understreges, at der ikke i det valgte design ligger nogen ambition om systematisk at sammenligne sagområderne på tværs, f.eks. ud fra et *most similar* eller *most different* design. Der er snarere tale om et *most important* design, og selv om man naturligvis må notere sig politikområdernes forskellighed (f.eks. interesseorganisationers forskellige rolle på det skattepolitiske og arbejdsmarkedspolitiske område), så er det ikke *den* forskel, der har den teoretiske interesse her. Interessen er i stedet at kunne sige noget om de virkelig „tunge“ områder – med de begrænsninger, det giver.

BOGENS PLAN

Policy-analysens og velfærdsstatsforskningens bidrag uddybes i det efterfølgende kapitel 2, der endvidere diskuterer en række teoretiske og metodiske problemer ved at studere magt og beslutningsprocesser – og hvordan disse kan håndteres med henblik på netop nærværende studie. Kapitlet afsluttes med et mere detaljeret analyseskema, der præciserer nogle af de spørgsmål, der så systematisk som muligt kan rejses til de udvalgte cases. Formålet er ikke at opstille nogen teori og knap nok en sammenhængende teoretisk ramme, men først og fremmest at specificere, hvad man bør lede efter.

Kapitel 3-5 behandler efterfølgende politikudviklingen inden for de forskellige områder. Pensionsreformen følger stort set sit eget liv, mens reformerne på skatteområdet og på arbejdsmarkedet lige siden „århundredets plan“ i 1989 har været forbundne, herunder af en række delvist fælles problemopfattelser. Endelig er der efterlønsindgrebet (kapitel 6), der dels knytter sig til reformerne på arbejdsmarkedet, dels repræsenterer en radikaliseret udgave af en måde at træffe beslutninger på, der blev udbredt i 1990'erne.

Grundlaget for analyserne er både eksisterende litteratur, herunder en række specialer skrevet af universitetsstuderende, og nyindsamlet skriftligt materiale, såvel som personlige interviews med de involverede aktører. Kapitlerne er disponeret således, at de efter en beskrivelse af sagsforløbet og af reformernes rækkevidde mere systematisk søger at besvare de rejste spørgsmål. Der er først og fremmest tale om det, man almindeligvis betegner *thick description* – dvs. en mest mulig systematisk og teoretisk orienteret beskrivelse, i modsætning til en rent historisk beskrivelse, der søger at få alle detaljer med, men let forbliver rent beskrivende. Endelig skal det nævnes, at vi har søgt at få lidt med også om de seneste reformer efter 2001, så vi kortfattet kan diskutere, i hvor høj grad 1990'ernes måde at træffe beslutninger på er karakteristisk for netop denne periode, f.eks. hvad angår Finansministeriets rolle (Jensen, 2003), og i hvor høj grad der er tale om langtidstendenser, der fortsætter til andre tider og under andre regeringer. Det sidste sker navnlig i kapitlerne 7-8, der opsamler de vigtigste konklusioner på tværs, set i forhold til de rejste spørgsmål om magt og indflydelse.

NOTER

- 1 I de seneste år har der været en hastig vækst. Først med en række specialeafhandlinger mv., bl.a. Kjær Rasmussen (1996); Kallestrup (2000; 2003); Houlberg Nielsen (2000); Ræbild & Spangsberg Kristiansen (2000); Albrekt Larsen et al. (2000). Og herefter med en række analyser gennemført ikke mindst i regi af Magtudredningen. Nyere analyser omfatter bl.a. Vrangbæk (2001); Due & Madsen (2003); Winter (2003); Torfing