

Bo Rothstein, *Den socialdemokratiske staten*, Lund: Studentlitteratur, 1986, 248 s., 170,00 kr.

I Danmark er det vanskeligt at foretage empiriske undersøgelser af den socialdemokratiske reformismes muligheder og begrænsninger. Det historiske materiale kompli- ceres af, at den reformistiske linie har været for svag til at slå "rent" igennem. Dels har de socialdemokratiske regeringsperioder været forholdsvis korte, dels har partiet på grund af den parlamentariske situation ofte set sig nødsaget til at indgå regerings- samarbejde med borgerlige partier. De to perioder med "arbejderflertal" i 1960erne og begyndelsen af 1970erne var for korte og modsætningsfulde til at muliggøre pålidelige slutninger om reformismens samfundsforandrende potentialer. Den danske diskus- sion om socialdemokratismens perspektiver og grænser har derfor i vidt omfang været henvist til at bevæge sig på det teoretiske – ofte helt spekulative – plan, hvor konklusionerne nærmest bliver et spørgsmål om tro. Det har sat sit præg på den danske venstrefløj.

I Sverige forholder det sig noget anderledes. Her finder vi den unike situation, at Socialdemokratiets parlamentariske styrke satte det i stand til at fastholde regerings- magten ubrudt i 44 år, fra 1932 til 1976. Det gør Sverige til et velegnet "laboratorium" for empirisk reformismeforskning. Et fyldigt historisk materiale gør det muligt at stille konkrete spørgsmål om, hvad der lykkedes og hvad der slog fejl – og hvorfor.

Muligheden er eksemplarisk udnyttet i Bo Rothsteins studie af "den socialdemo- kratiske staten". Hans udgangspunkt er en konstatering af, at den reformistiske stra- tegi har haft forskellig grad af succes inden for forskellige reformområder. Hvordan skal det forklares, spørger Rothstein. Tematisk formuleres det til følgende problem- stilling, som bliver bærende for undersøgelsen: *hvilke muligheder og begrænsninger er en demokratisk valgt regering underlagt, når den forsøger at gennemføre samfundsforandringer gennem styring af de offentlige forvaltningsapparaters virksomhed?*

Et væsentligt formål med undersøgelsen bliver hermed at argumentere for forvalt- nings- og organisationsproblemets centrale betydning i reformpolitisk sammenhæng. "Forvaltningen er politikken fortsættelse med andre midler", hævder Rothstein med en parafrasering af Clausewitz. Den historiske undersøgelse bekræfter i vidt omfang denne teses holdbarhed.

Ud fra et metodologisk velreflekteret undersøgelsesdesign udvælges to reformområ- der til nøjere undersøgelse og sammenligning: skoleområdet og arbejdsmarkedet. På begge områder har det svenske socialdemokrati forsøgt at realisere partiets lighed- målsætninger: lige rekruttering til den højere uddannelse respektive fuld beskæftigel- se og lønudjævning. De to reformkomplekser har endvidere det til fælles, at de begge forberedtes i 1940erne, prøvedes i 1950erne, implementeredes i 1960erne og evaluere- des i 1970erne.

Forskellen er imidlertid, at arbejdsmarkedspolitikken blev en succes, mens skole- politikken stort set blev en fiasko. Da reformerne er søgt implementeret på samme tid, kan deres forskellige udfald ikke forklares med svingninger i Socialdemokratiets politiske styrke eller andre mere almene politisk-ideologiske konjunkturer. Det sætter forvaltningsorganisationerne i fokus som forklaringsmulighed. Den præcise hypotese, som Rothstein nu koncentrerer sig om, er, at årsagerne til den reformpolitiske succes

Bo Rothstein, *Den socialdemokratiske staten*, Lund: Studentlitteratur, 1986, 248 s., 170,00 kr.

I Danmark er det vanskeligt at foretage empiriske undersøgelser af den socialdemokratiske reformismes muligheder og begrænsninger. Det historiske materiale kompliseres af, at den reformistiske linie har været for svag til at slå "rent" igennem. Dels har de socialdemokratiske regeringsperioder været forholdsvis korte, dels har partiet på grund af den parlamentariske situation ofte set sig nødsaget til at indgå regerings-samarbejde med borgerlige partier. De to perioder med "arbejderflertal" i 1960erne og begyndelsen af 1970erne var for korte og modsætningsfulde til at muliggøre pålidelige slutninger om reformismens samfundsforandrende potentialer. Den danske diskussion om socialdemokratismens perspektiver og grænser har derfor i vidt omfang været henvist til at bevæge sig på det teoretiske – ofte helt spekulative – plan, hvor konklusionerne nærmest bliver et spørgsmål om tro. Det har sat sit præg på den danske venstrefløj.

I Sverige forholder det sig noget anderledes. Her finder vi den unike situation, at Socialdemokratiets parlamentariske styrke satte det i stand til at fastholde regeringsmagten ubrudt i 44 år, fra 1932 til 1976. Det gør Sverige til et velegnet "laboratorium" for empirisk reformismeforskning. Et fyldigt historisk materiale gør det muligt at stille konkrete spørgsmål om, hvad der lykkedes og hvad der slog fejl – og hvorfor.

Muligheden er eksemplarisk udnyttet i Bo Rothsteins studie af "den socialdemokratiske staten". Hans udgangspunkt er en konstatering af, at den reformistiske strategi har haft forskellig grad af succes inden for forskellige reformområder. Hvordan skal det forklares, spørger Rothstein. Tematisk formuleres det til følgende problemstilling, som bliver bærende for undersøgelsen: *hvilke muligheder og begrænsninger er en demokratisk valgt regering underlagt, når den forsøger at gennemføre samfundsforandringer gennem styring af de offentlige forvaltningsapparaters virksomhed?*

Et væsentligt formål med undersøgelsen bliver hermed at argumentere for forvaltnings- og organisationsproblemet centrale betydning i reformpolitisk sammenhæng. "Forvaltningen er politikens fortsættelse med andre midler", hævder Rothstein med en parafrasering af Clausewitz. Den historiske undersøgelse bekræfter i vidt omfang denne teses holdbarhed.

Ud fra et metodologisk velreflekteret undersøgelsesdesign udvælges to reformområder til nøjere undersøgelse og sammenligning: skoleområdet og arbejdsmarkedet. På begge områder har det svenske socialdemokrati forsøgt at realisere partiets lighedsmålsætninger: lige rekruttering til den højere uddannelse respektive fuld beskæftigelse og lønudjævning. De to reformkomplekser har endvidere det til fælles, at de begge forberedtes i 1940erne, prøvedes i 1950erne, implementeredes i 1960erne og evalueredes i 1970erne.

Forskellen er imidlertid, at arbejdsmarkedspolitikken blev en succes, mens skolepolitikken stort set blev en fiasko. Da reformerne er søgt implementeret på samme tid, kan deres forskellige udfald ikke forklares med svingninger i Socialdemokratiets politiske styrke eller andre mere almene politisk-ideologiske konjunkturer. Det sætter forvaltningsorganisationerne i fokus som forklaringsmulighed. Den præcise hypotese, som Rothstein nu koncentrerer sig om, er, at årsagerne til den reformpolitiske succes

respektive fiasko må søges i forvaltningsapparaternes evne/vilje til at implementere reformerne efter hensigten.

I en særdeles grundig undersøgelse af henholdsvis "arbejdsmarknadsverkets" og "skolverkets" opkomst og udvikling dokumenteres det, at de to forvaltningsorganisationer faktisk har udviklet sig efter vidt forskellige principper.

Arbejdsmarkedsforvaltningen blev fra starten omorganiseret af socialdemokratiet og udviklede sig efterhånden til en "målrational kadreorganisation", som Rothstein stiller i modsætning til den weberske model for "et formrationelt bureaukrati". Gennem rekrutteringen af de ansatte sikredes en bred internalisering af de politiske mål, som muliggjorde en vis handlefrihed og smidig tilpasning af midlerne til de skiftende betingelser. Folk med praktiske erfaringer fra fagbevægelsen blev foretrukket. "Man kunne jo ikke have jurister i den aktive arbejdsmarkedspolitik", som en af de interviewede aktører fortæller. "De er skolede til at sidde og dømme i det statiske samfund".

Omvendt forblev skoleforvaltningen et typisk webersk bureaukrati, styret af "formrationel" anvendelse af regler og rekrutteret efter strikt formelle meritkriterier. I denne traditionelle statsmaskine forvandlede det politiske indhold ifølge Rothsteins undersøgelse til tomme regler uden styrende effekt.

Rothstein konkluderer, at en eksisterende forvaltningsorganisation udgør en begrænsning for implementering af reformer, hvis indhold er nyt og uvant for organisationen. Den overleverede bureaukratiske organisationsform synes således ikke egnet for målrettet statsintervention. Mere alment konkluderes det, at den kapitalistiske stats indre struktur er afgørende for, hvilken type reformpolitik, en regering kan gennemføre.

Denne konklusion om forvaltningsapparatets afgørende indflydelse på den svenske reformpolitik resultater er grundigt empirisk underbygget. Tilbage står dog spørgsmålet, om forskellen mellem skole- og arbejdsmarkedsreformernes gennemslagskraft ikke også kunne tænkes at være indholdsmæssigt bestemt. Man kunne således hævde, at en alternativ eller i det mindste supplerende forklaring kunne være, at skolereformene søgte at ændre nogle holdninger hos eleverne/forældrene/lærerne, som var ideologisk langt dyberegående og trægt traditionsbundne end de holdninger, som arbejdsmarkedsreformen forudsatte ændret for at blive en succes. Eller med andre ord: jo mere "revolutionære" reformtiltag, jo sværere er de naturligvis at implementere. Rothstein strejfer spørgsmålet hen mod slutningen af bogen, men jeg synes ikke, at denne forklaringsmulighed bliver afvist.

Dette slutningslogiske problem anfægter dog ikke det væsentlige i Bo Rothsteins arbejde. Hans projekt er interessant, fordi han på original måde kombinerer elementer af marxistisk statsteori med organisations- og implementeringsteori. Herved transformeres den traditionelt abstrakte statsteori over i en konkret aktør-struktur problematik, som lader sig udforske med historisk materiale.

Analysen er som helhed en stærk og konkret tvingende argumentation for at forlade det, Rothstein i det (iøvrigt meget fyldige) teoretiske afsnit kalder "totalitetssyndromet i marxistisk statsteori" (dvs. de analyser af relationen stat-samfund, der begriber staten som en ahistorisk, funktionalistisk virkende totalitet). I forlængelse af teoretikere som S. Lukes og A. Giddens argumenterer han for, "at en social teori, som ikke formår at bevare en stadig nærværende fornemmelse for dialektikken mellem magt

og struktur, ikke fortjener seriøs opmærksomhed". Hans egen analyse af "aktører i strukturer" – dvs. forholdet mellem reformintention og forvaltning – er i smuk overensstemmelse med dette program.

Den megen snak om muligheden af et tredje "arbejderflertal" i Danmark ville afgjort vinde i både kvalitet og perspektiv, hvis Bo Rothsteins analyse af reformpolitikens muligheder og begrænsninger blev studeret og inddraget i diskussionen.

Tage Bild

Jon Sundbo og Torben M. Lund, *Kommunernes anvendelse af informatik*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning, 1986, 91 s. + 41 s. bilag.

Sundbo og Lunds bog indgår som led i et større forskningsprojekt om decentral anvendelse af informatik.

De to forfattere har ønsket at analysere, hvorfor kommunerne idag ikke udnytter de decentrale anvendelsesmuligheder, som informatikken – primært edb-teknologien – giver grundlag for. Et hovedsynspunkt i bogen er således, at Kommunedata – fordi det er en monopolvirksomhed på det kommunale område – har styret den edb-teknologiske udvikling på kommunalområdet, og Kommunedata har altså ikke ønsket eller følt sig tilskyndet til at forlade en centralistisk edb-anvendelsesform. Dette forhold har blandt andet kunnet lade sig opretholde, fordi kommunerne har manglet (og ifølge forfatterne stadig mangler) informatik-kompetence, men også fordi Kommunedatas systemarbejds metode bygger på et centralistisk princip. Et udslag af denne centralistiske politik er ifølge Sundbo og Lund, at kommunerne ikke kan komme igennem med individuelle ændringsbehov over for Kommunedata. En anden påstand i bogen er, at statens stramme styring af de kommunale budgetter har betydet, at interessen for informatikanvendelsen hovedsagelig samler sig om det edb-baserede økonomisystem. Dette sker – ifølge Sundbo og Lund – på bekostning af kommunernes muligheder for at eksperimentere med informatikanvendelsen på andre områder.

Bogens ni kapitler kan opdeles i tre hoveddele. De første tre kapitler introducerer emnet og giver en summarisk beskrivelse af det forskningsprojekt, som bogen udgør en del af. De øvrige to hovedafsnit omhandler to udviklingstrin i edb-teknologien. Første udviklingstrin (primo 1960'erne – medio 1970'erne) er således behandlet i kapitlerne 4 og 5 og betegner en anvendelsesfase i kommunerne med store, standardiserede og centrale edb-anlæg. Afsnittet skal opfattes som en beskrivelse af kommunernes edb-anvendelse "på et generelt, historisk plan" (s. 13). Sidste hoveddel, der omfattes af kapitlerne 6, 7 og 8, ser på det andet trin i teknologiudviklingen (fra ultimo 1970'erne). Dette kapitel bygger hovedsagelig på skriftligt materiale og på interviews fra Odense og Suså kommuner, hvilket Sundbo og Lund begrundes med, at de ikke har tilstrækkeligt materiale om det *generelle* kommunalniveau i denne anden fase. Det kan undre mig, at Sundbo og Lund ikke gør mere brug af deres øvrige kildemateriale, som blandt andet omfatter en større undersøgelse af danske kommuners anvendelse af edb og etb fra sidst i 1960'erne til 1983. Den undersøgelse ville kunne have perspektiveret dele af Sundbo og Lund behandling af anden fase i informatikanvendelsen.