

Michael Baggesen Klitgaard

At beskytte et politisk våben

Komparativ velfærdsstatsforskning fremhæver traditionelt Socialdemokratiets strategiske handlinger som en hovedårsag bag den universelle velfærdsstats fremvækst i Skandinavien. Set i det lys er det overraskende, at en del nyere bidrag fremhæver Socialdemokratiet som politisk hovedkraft bag markedsreformer i disse velfærdsstater. Ultimativt kan sådanne reformer nemlig underminere velfærdsstaten som partiets væsentligste magtbase. Men disse reformer, argumenteres der for her, kan ligeledes være et udslag af strategiske kalkuler. Tesen er, at Socialdemokratiske regeringer gennemfører markedsreformer i den universelle velfærdsstat for at tilføre et politisk-institutionelt våben ny legitimitet.

Med magtressourcehypotesen som teoretisk afsæt hævder Gösta Esping-Andersen, at den universelle velfærdsstats fremvækst i Skandinavien skal forklares som resultatet af Socialdemokratiets strategier for at eliminere markedet og individuelle handlingslogikker fra det sociale system. Intentionen har været at skabe en universel velfærdsstat, som omfatter alle medborgere, eller vælgere, og på den måde knytte disse til den universelle velfærdsstats politiske arkitekt: Socialdemokratiet. Den universelle velfærdsstat er altså ikke blot Socialdemokratiets politiske mål, men også Socialdemokratiets politiske middel (Esping-Andersen, 1985: 32-34; se også Korpi, 1981; Svensson, 1994).

I det lys byder nyere komparativ velfærdsstatsforskning på et opsigtsvækkende resultat, nemlig at socialdemokratiske regeringer også er hovedarkitekterne bag markedsorienteringen af de universelle velfærdsstater. I Sverige var Socialdemokratiet for eksempel nøgleaktøren bag "markedstilpasninger" af uddannelsessystemet, sundhedsvæsenet, pensionssystemet og arbejdsløshedsforsikringerne (Blomqvist og Rothstein, 2000; Anderson, 2001; Svensson, 2001). Tilsvarende er der argumenteret for, at i perioden mellem 1982-1998 finder de kraftigste nedskæringer i velfærdsstaten sted i Danmark under socialdemokratisk ledede regeringer mellem 1993 og 1998 (Green-Pedersen, 2001, 2002). Disse forskningsresultater er som nævnt paradoksale, fordi Socialdemokratiet med sådanne reformer potentielt stimulerer til individuelle handlingslogikker og risikerer at underminere partiets magtbase. Formålet med denne artikel er derfor at besvare spørgsmålet: Hvorfor gør de det? Hvad er de socialdemokratiske motiver og strategier med markedsreformer i universelle velfærdsstater?

Artiklens hovedtese er, at Socialdemokratiet er en strategisk og intentionel aktør. Argumentet er, at hvis velfærdsstatens institutioner skal fungere som institutionelt våben for Socialdemokratiet, er første og sidste betingelse, at vælgerne finder velfærdsstatens institutioner legitime og indvilliger i kollektive handlinger inden for rammen af institutionerne. Artiklens teoretiske forventning er således, at socialdemokratiske regeringer reformerer velfærdsstaten for at afhjælpe de policyproblemer, partistrategerne betragter som en trussel mod den universelle velfærdsstats legitimitet. Argumentet afprøves i en empirisk analyse af markedsreformer i

grundskolen og arbejdsløshedsforsikringerne i Sverige og Danmark mellem slutningen af 1980'erne og slutningen af 1990'erne. Længere fremme motiveres casevalget og metoden, mens jeg herunder diskuterer nogle forklaringsalternativer og udfolder den teoretiske påstand.

Eksisterende forklaringer på socialdemokratisk reformpolitik i velfærdsstaten

Eksisterende analyser af forholdet mellem skandinaviske socialdemokrater og velfærdsstatsreformer bygger i vid udstrækning på den forudsætning, at reformer drives frem af økonomisk pres på velfærdsstaten (Kitchelt, 1999; Stephens, Huber og Ray, 1999; Pierson, 2001). Påstanden i dele af denne litteratur er yderligere, at socialdemokratiske regeringer opnår vælgernes accept til at gennemføre reformer, fordi ingen mistænker Socialdemokratiet for at demontere velfærdsstaten af ideologiske årsager. Socialdemokratiet ejer velfærdsstaten som politisk sagområde, hvilket øger partiets velfærdsstatslige reformkapacitet (Kitchelt, 2001; Green-Pedersen, 2001, 2002).

Spørgsmålet om reformårsager teoretiseres dog sjældent direkte, og det følger af argumentet, at varierende reformintensitet kan forklares med intensiteten af økonomisk pres (jf. Keeler, 1993). I de fleste OECD-lande synes reformintensiteten imidlertid at have været højere under de gode konjunkturer i 1990'erne end under de dårlige konjunkturer i 1980'erne (jf. Hemerijck og Kersbergen, 1999; Bonoli og Palier, 2001). Endelig kan vi også forvente, jf. argumentets egen logik, at Socialdemokratiet er agtpågivende og strategisk velovervejet, når partiet udnytter vælgernes tillid til at reformere velfærdsstaten. Tilliden til partiet på velfærdsstatsspørgsmålet formodes at sætte partiet i stand til at foretage politiske manøvrer, som andre er afskåret fra. Men selv samme argument kan fremføres i en påstand for, at Socialdemokratiet netop agerer strategisk, når velfærdsstaten reformeres, og at partiet sigter mod at stå vagt om denne politiske kapacitet.

En anden forklaringsmulighed opstår, hvis vi populært sagt spejlvender magtressourcetesens. Da vil teorien være, at markedsreformer er resultatet af Socialdemokratiets politiske svækkelse. Gennem 1980'erne og 1990'erne stod de skandinaviske socialdemokratier parlamentarisk svagere sammenlignet med glansperioden i 1950-1960'erne. Men magtressourceteoretikernes påstand om, at politik betyder noget, er heller ikke problematisk som sådan. Det er mere teoriens klasseanalytiske basis, der volder problemer i takt med valgforskningens påpegning af et *decline of class voting*, dvs. at klassevariablen i mindre grad kan forklare politisk adfærd (Cigeh, 1999; Nieuwbeerta og Ultee, 1999; Andersen og Goul Andersen, 2003).

Ny-institutionel litteratur har leveret nogle svar på, hvorfor klassevariablen betydning har været aftagende. Et af disse tager afsæt i efterkrigstidens ekspansion af velfærdsstatens institutioner og knopskydningen af nye interessegrupper, -koalitioner og mønstre. Sådanne interesser, investeret i velfærdsstatens institutioner, har fået større betydning for politisk adfærd end båndene til eksempelvis klassen (March og Olsen, 1989: 165). Institutionaliserede interesser er en af de væsentligste feedback-mekanismer fra velfærdsstatens ekspansion og en afgørende præmis for forløbet af reformprocesser i moderne velfærdsstater (Pierson, 1993, 1994, 2001).

Følger vi antagelsen om, at institutioner har betydning for politisk adfærd og fordelingen af politisk magt, er det oplagt at ledsage antagelsen med en formodning om, at strategiske aktører via institutionelt design, herunder institutionelle reformer, søger at nå bestemte mål (jf. Dunleavy, 1991; Bendor, Moe og Shotts, 2001: 172-173). Med dette perspektiv kan vi formode, at Socialdemokratiet ikke blot agerede strategisk i forbindelse med velfærdsstatens ekspansion, men også agerer strategisk, når velfærdsstatens institutioner efterfølgende skal forandres. Alt i alt fører det os frem til at anlægge en approach, som bygger på den indsigt, at politiske institutioner er "... shaped by those in power to stay in power" (La Porta et al., 1999: 227).

At beskytte et politisk våben

For Socialdemokratiet er det vigtigt, at vælgerne finder velfærdsstatens institutioner legitime og er parate til at handle kollektivt i regi af disse. Hvis velfærdsstatens institutioner er legitime, dvs. opfattes som socialt og økonomisk retfærdige, gavner det Socialdemokratiets politiske opbakning, fordi Socialdemokratiet så at sige ejer velfærdsstaten som politisk sagområde (jf. Kitchelt, 2001; Green-Pedersen, 2001; Narud og Valen, 2002).

Det er altså centralt, at velfærdsstatens institutioner formår at løse kollektive handlingsproblemer (Ostrom, 1998), hvormed spørgsmålet bliver, under hvilke omstændigheder medborgerne indvilliger i at handle kollektivt i velfærdsstatens regi. Generelt peger Levi på, at viljen til kollektive handlinger ikke udelukkende kan forklares ved handlingens økonomiske rationalitet. Ifølge Levi er borgerne villige til at samarbejde på den betingelse (*contingent consent*), at de ikke udnyttes af eventuelle *free-ridere*, dvs. gratister (Levi, 1997: 19, 1998). Det enkelte individs kollektive handlingsvilje beror således på forventningen til "de andre" (jf. Putnam, 2000: 19-28). Vil de samarbejde eller *free-ride*? Hvis ikke individet har en berettiget forventning om, at andre vil samarbejde, undermineres den kollektive handlingsvilje og dermed legitimiteten om de institutioner, der skulle samarbejdes omkring. Når vælgerne traditionelt associerer den universelle velfærdsstat med Socialdemokratiet, kan manglende legitimitet for den universelle velfærdsstats institutioner ydermere ventes omsat i mistillid til Socialdemokratiet. Nok ejer partiet velfærdsstaten, men det er både på godt og ondt.

Rothstein har anvendt Levis pointer om politiske institutioners legitimitet i en analyse af den universelle velfærdsstat. Ifølge Rothstein fremmer den universelle velfærdsstat medborgernes vilje til at agere kollektivt og samarbejde med hinanden om løsningen af sociale problemer. Rothstein argumenterer for, at universelle velfærdsinstitutioner indeholder nogle særegne legitimitetsmekanismer, som vi må forvente har stor strategisk betydning for Socialdemokratiet. Det er truslen mod disse, der kan anspore Socialdemokratiet til at gennemføre institutionelle reformer.

Den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer

Det er naturligvis afgørende for velfærdsstatens legitimitet, at den leverer *value for money* og velfærdsydelser for borgernes skattekrone. 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 *proceduremæssigt* retfærdig (Rothstein, 1998). Velfærdspolitikkenes substantielle retfærdighed refererer til den generelle politiske legitimitet om målene. I velfærdsstater, som målretter velfærdsydelse til de svageste, lyder det socialpolitiske spørgsmål, hvordan vi løser problemerne for *dem*, hvormed der tendentielt opstår en politisk konflikt om velfærdspolitikkenes mål og omfang mellem gruppen, som bidrager, og gruppen, som modtager. Diskussionerne i universelle velfærdsstater er derimod centreret om spørgsmålet, hvordan vi løser *vores* problem med hensyn til uddannelse, sundhed, beskæftigelse og social sikkerhed. Det betyder, at der udvikles en tendens til at søge løsninger, som de fleste borgere bakker op om, og tendens til at udvikle en bredt funderet substantiel legitimitet.

Med hensyn til procedurelegitimiteten hævder Rothstein, at med universelle velfærdsydelser kan adgangskriterierne ofte formuleres objektivt. Eksempelvis at alle over en bestemt alder har ret til folkepension. Derfor gør staten i mindre grad borgerne til klienter, mens borgerne har færre muligheder for, men også incitamenter til, at overdrive de 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 og gives til andre borgere på falske forudsætninger.

Høj grad af substantiel og proceduremæssig legitimitet forårsager derudover, at universelle velfærdsstater formår at løse det mest centrale kollektive handlingsproblem af alle: finansieringsproblemet. Høj grad af substantiel og proceduremæssig 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). Hertil kommer naturligvis også spørgsmålet om velfærdsstatens effektivitet, som handler om, hvorvidt systemet er responsivt og lever op til vælgernes forventninger om social og økonomisk retfærdighed (Lipset, 1966 (1959): 61). Uanset om borgerne er solidariske og indstillet på at løse sociale problemer kollektivt, er der næppe i det lange løb opbakning og tillid til velfærdsinstitutioner, som ikke leverer passende modydelser for skattekroneerne.

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 dermed nogle situationer, hvor Socialdemokratiet kan ventes rede til at gennemføre markedsorienterede reformer for at afhjælpe trusler mod legitimitetsmekanismerne.

Disse kommer eksempelvis under pres, hvis den universelle velfærdsstat ikke imødekommer medborgernes forventninger og borgernes præferencer. Da kan borgerne forventes at orientere sig mod markedet, og borgere, som søger og betaler individuelle løsninger på markedet, er næppe i det lange løb interesseret i også at betale en høj skat (Goul Andersen, 2003: 69). Det truer velfærdsstatens substanti-

elle legitimitet direkte. En mulig politisk strategi for at løse problemet er at give borgerne mulighed for at vælge mellem alternative producenter af for eksempel sundhed og uddannelse. Man kunne også decentralisere organiseringen og produktionen af ydelserne, hvormed det kollektiv, den enkelte velfærdsstatsinstitution henvender sig til, bliver numerisk mindre, og individuelle behov i højere grad kan imødekommes (jf. Chubb og Moe, 1990: 29).

Derudover sættes den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer under pres af høj ledighed, eftersom de beskæftigede kan opfatte ledige modtagere af sociale ydelser som *free-ridere* og udvikle præferencer for at bryde med disse. Vedvarende høj ledighed indebærer derfor en risiko for, at solidariteten i den universelle velfærdsstat bryder sammen (Rothstein, 2003: 31). Over for *free-rider*-problematikken kan markedsreformer, som målrettet rammer *free-riderne* og i højere grad gør disse individuelt ansvarlige for ledighedsproblemet, være en løsningsstrategi.

Artiklens argument er således, at socialdemokraternes strategier for at gennemføre markedsreformer i den universelle velfærdsstat har udspring i en rationel magtpolitisk kalkule. Dette argument præger, som nævnt, også en del analyser af partiets handlinger under velfærdsstatens ekspansionsfase. Det har i begge tilfælde handlet om at etablere politiske institutioner, der legitimerer og motiverer til kollektive handlinger, såvel som at være bevidst om de politiske strategier, der kan fremme disse (jf. Hicks, 1999: 239). Men hvad der var et legitimt grundlag for kollektive handlinger under velfærdsstatens ekspansionsfase (t_1) er ikke nødvendigvis legitimt i den efterfølgende periode (t_2), hvilket kan give socialdemokraterne strategiske incitamenter til at gennemføre institutionelle reformer.

Metode

Artiklen afprøver det teoretiske argument ved at kortlægge de kausale mekanismer bag socialdemokratiske markedsreformer i grundskolen og arbejdsløshedsforsikringen i Sverige og Danmark. Længere fremme beskrives disse reformer i detaljer og introduceres blot her. Mellem 1988 og 1991 gennemførte den socialdemokratiske regering omfattende markedsreformer i den svenske grundskole, og i perioden 1993-1998 gennemførte de socialdemokratisk ledede regeringer i Danmark omfattende markedsreformer på arbejdsløshedsforsikringen. Ser vi på de parallelle cases, den danske grundskole og de svenske arbejdsløshedsforsikringer, blev disse ikke reformeret i samme omfang, hvilket giver den første begrundelse for case-udvælgelsen: muligheden for at sammenligne positive og negative cases.

Positive cases adskiller sig fra negative, ved at den afhængige variable er præget af det fænomen, forskningsinteressen knytter sig til (socialdemokratiske markedsreformer). Men skal der være metodisk ræson i at sammenligne positive og negative cases, skal de negative leve op til "mulighedskriteriet". Dvs. at givet en eller flere uafhængige variable kan vi forvente, at de negative cases ville være positive (Mahoney og Goertz, 2003: 22-23). Kriteriet er imødekommet her. Det er en rimelig forventning, at to universelle velfærdsstater udvikler relativt ensartede problemer, og at de politiske svar ligner hinanden givet socialdemokraternes regeringsposition i begge lande. Når mulighedskriteriet er imødekommet, kan negative cases

anvendes til at gennemføre kontrolanalyser på. Empirisk støtte til teorien forudsætter således godtgørelse af, at Socialdemokratiske regeringer reagerede på fundamentale legitimitetsproblemer i relation til de positive cases, men ikke identificerede sådanne på de negative. Den plads, som er til rådighed her, betyder dog, at kontrolanalyserne vil være ganske kortfattede.

Anden begrundelse for case-valget er, at programmerne er kritiske for argumentet. Intet andet velfærdsprogram har i samme udstrækning som de ghent-organiserede (subsidierte forsikringer organiseret i regi af fagbevægelsen) arbejdsløshedsforsikringer bidraget til at mobilisere lønmodtagerne til at bakke op om den skandinaviske arbejderbevægelse (Rothstein, 1992). Tilsvarende har etableringen af en offentligt finansieret grundskole medvirket til at trænge markedsløsninger ud og til at binde middelklassen til velfærdsstatens institutioner (jf. Korpi, 1981: 199-203; Hadenius, 1990; Rothstein, 1996). Hvis teorien med andre ord ikke kan forklare reformer på disse områder, rejses der berettiget tvivl ved forklaringskapaciteten i det hele taget. Derudover repræsenteres både velfærdsstatens service- og transfereringsydelse med case-valget (jf. Esping-Andersen, 1990: 26-29; Christensen, 2003), som alt i alt betyder, at teorien kan udsættes for en test af passende styrke. Den skal forklare reformstrategier i to forskellige lande, udført af to forskellige partier på fire forskellige policy-områder, præget af forskellige aktørkonstellationer, institutionelle strukturer og varierende vælgeropbakning (Svallfors, 1996; Goul Andersen, 2003).

Men hvordan afgør vi så, om reformer gennemføres som strategisk ageren eller af andre årsager? En mulighed er at belyse, hvordan partiet og partiets ledere har begrundet og legitimeret politikken (jf. Togeby, 1974). Her er problemet dog, at policy-legitimeringer ikke nødvendigvis dækker over reelle præferencer, og vi får ikke konkret viden om, hvordan reformretorik omsættes i reel handling. Problemet ved til gengæld at fokusere udelukkende på handlinger er derimod, at vi ikke får noget at vide om reformernes motiver og ikke sættes i stand til at forbinde handling med formodet strategi (jf. Nørgaard, 2002).

For at udnytte de to metoders respektive fordele og undgå ulemperne, forsøges de kombineret. Den empiriske analyse indledes med en beskrivelse af reformerne. Herefter søges de via *process tracing* forbundet med Socialdemokraternes forsøg på at løse velfærdsstatslige legitimitetsproblemer (Bennet, 1999; Mahoney, 2000; Skocpol og Pierson, 2002: 696-699; Hall, 2003). Formålet er at undersøge, om de socialdemokratiske reformhandlinger har udgangspunkt i åbenbare bekymringer for velfærdsstatens legitimitet. Analysearbejdet gennemføres med baggrund i en hypotetisk forventning om, at Socialdemokratiet eksplicit henviser til den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer, når reformpolitikken skal forklares. Forventningen i analysen af de negative cases er, at de Socialdemokratiske regeringer ikke identificerer legitimitetsproblemer og ikke har strategiske motiver til at indlede et større reformarbejde på områderne.

Markedsreformer i den svenske skole, 1988-1991

I perioden 1988-1991 blev driften af den svenske skole decentraliseret til kommunerne, og valgfriheden mellem offentlige såvel som mellem offentlige og private

skoler blev øget med indførelsen af vouchers. Reformprocessen blev indledt i 1988, hvor kommunerne overtager skolens driftsfunktioner, mens statens rolle begrænses til at formulere mål, retningslinjer, kvalitetskrav og evaluere (Proposition 1988/89:4: 9). Derudover får de enkelte skoler mulighed for at udvikle faglige og/eller pædagogiske profiler, så undervisningen kan gennemføres i overensstemmelse med lokale behov, krav og ønsker (Proposition 1988/89:4: 53-56). I efteråret 1989 følges decentraliseringen op med kommunernes overtagelse af arbejdsgiveransvaret for skolens personale (Proposition 1989/90:41: 12) og indførelse af et nyt finansieringssystem, som gør kommunerne til de egentlige driftsenheder (Proposition 1990/91:18: 25).

Decentraliseringen indbefatter også øget valgfrihed, idet kommunerne skal imødekomme individuelle ønsker så langt som praktisk og økonomisk muligt (Proposition 1988/89:4: 53-57). Valgfriheden blev øget ganske betragteligt, og de private skoler kom også til at spille en større rolle i det svenske skolesystem i kraft af et nyt finansieringssystem. Det statslige bidragssystem til den kommunale skolevirksomhed er traditionelt blevet ledsaget af meget detaljerede forskrifter om kommunernes ressourceanvendelse på skoleområdet (DsU 1987:1: 119-125). Efter kommunaliseringen af skolens ansatte besluttes det, at statsbidraget til kommunernes skolevirksomhed skal udgå som et uspecificeret, men øremærket sektorbidrag, hvormed kommunerne opnår større frihed til at disponere over midlerne og tilrettelægge skolevirksomheden (Proposition 1990/91:18: 55-66).

Socialdemokratiets primære alliancepartner i forbindelse med den skolepolitiske reformproces er Centerpartiet, og den alliance fører til, at den socialdemokratiske regering i begyndelsen af 1990'erne reelt gennemfører voucher-finansiering med frit valg mellem offentlige og private skoler. I forbindelse med udvalgsbehandlingen af et regeringsforslag til et nyt finansieringssystem besluttes det, at kommunerne fremover skal fordele statens sektorbidrag på skoleområdet efter behov til samtlige skoler for elever med almindelig skolepligt - såvel offentlige som private (Betænkning 1990/91:UbU17: 23). Reelt betød det, at der blev åbnet for en betydelig vækst i antallet af friskoler. Antallet af fritstående grundskoler steg i perioden 1993-2002 fra 166 til 488 (Skolverket, 2001; Blomqvist og Rothstein, 2000: kap. 5; Svensson, 2001; Klitgaard, 2004: kap. 7).

Markedsreformer i den svenske skole:

Socialdemokratiet og den velfærdsstatslige reformagenda

De reformer, som blev gennemført i perioden 1988-1991, kan tolkes som et tegn på, at den socialdemokratiske regering adresserer problemet med en skattefinansieret skole, som ikke imødekommer borgernes præferencer. At den var opmærksom på et institutionelt effektivitetsproblem, som på længere sigt kan underminere velfærdsstatens substantielle legitimitet og borgernes vilje til at løse velfærdsstatens finansieringsproblem kollektivt.

Med decentraliseringer og valgfrihed kan velfærdsydelse tilpasses individet, samtidig med at borgerne fastholdes på en kollektiv handlingslogik i velfærdsstatens regi i kraft af den offentlige finansiering. Det er ikke et problem, at borgerne søger private løsninger, men skatteviljen udfordres, hvis de skal betale sær-

skilte afgifter ved siden af skatterne (Goul Andersen, 2003: 69). Decentralisering og valgfrihed kan betragtes som et tegn på ønsket om at revitalisere velfærdsstatens legitimitet, og der er tale om et markant politisk skift fra en struktur, hvor elevernes og forældrenes ønsker, ifølge Socialdemokratiet så sent som i slutningen af 1970'erne, skal tilfredsstilles inden for en kollektivt organiseret enhed (Hadenius, 1990: 283).

Problemet med velfærdsstatens manglende responsivitet stod højt på den politiske dagsorden, da Socialdemokratiet i 1982 overtog regeringsmagten efter seks år i opposition og indledte den forvaltningspolitiske reformstrategi, hvori skolen blev et centralt reformobjekt. Tabet af regeringsmagten for første gang i 44 år i 1976 var et chok for partiledelsen, og var blandt andet forårsaget 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 valgperioden 1973-1976, var spørgsmålet om bureaukratiet (Petersson, 1977: 199-205). Socialdemokratiets egen forklaring på, at partiet mistede magten i 1976, blev, at vælgerne opfattede den offentlige sektor som formynderisk, og at formynderiet blev forbundet med Socialdemokratiet (Mellbourn, 1986: 12-13; Premfors, 1991: 91; Antman, 1994: 52; Pierre, 1993). En ledende embedsmand formulerede den politiske problemstilling på den måde, at gabet mellem de offentlige myndigheder og individet var vokset, fordi den offentlige sektors aktiviteter ikke tilstrækkeligt præcist afspejlede befolkningens krav og præferencer (Gustafsson, 1987: 179-180).

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

Vicestatsminister Ingvar Carlsson udvikler ræsonnementet yderligere, da han et år senere præsenterer den socialdemokratiske grundtanke, at den offentlige sektor skal gøres mere *konsumentstyret* (Anell og Carlsson, 1985: 24). Han argumenterer for, at hvis borgerne vælger en skole fra, er det et signal, politikerne ikke kan sidde overhørigt, og at samfundets institutioner skal stimulere til solidarisk adfærd. 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 og Carlsson, 1985: 31).

Opmærksomheden på velfærdsstatens legitimitetsmekanismer kan forbindes direkte med en bekymring for velfærdsstaten som politisk instrument, der er åbenbar i det økonomiske kriseprogram fra 1981. Programmet fremhæver den offentlige sektor som et vigtigt instrument og markerer, at udbygningen af den offentlige sektor har indebåret en forandring af politiske styrkepositioner til fordel for demo-

kratisk kontrollerede politiske institutioner (Socialdemokratiske arbejderpartiet, 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 velfærds politik derfor sammen med bestræbelserne på at bevare den demokratiske kontrol over den offentlige sektor (Socialdemokratiske arbejderpartiet, 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 velfærds politikken indhold være af højeste kvalitet. Ellers kan det indebære, at ressourcer stærke grupper søger løsninger uden for systemet, hvilket yderligere kan føre til krav om lavere skatter og udhule samfundssolidariteten (Socialdemokratiske arbejderpartiet, 1988: 111).

Der er med andre ord tale om en synlig bevidsthed omkring den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer i forbindelse med den forvaltningspolitiske reformstrategi, som skolen var et centralt element i. Partiprogrammet *Framtiden i folkets hænder* peger på, at når borgerne automatisk henvises til bestemte skoler, kan specielle ønsker ikke tilgodeses i tilstrækkeligt omfang, ligesom borgerne ikke har mulighed for at deltage i de institutioner, de selv finansierer. Valgfriheden og indflydelsen skal derfor øges, og skolernes frihed til at udvikle bestemte faglige og/eller pædagogiske profiler udvides (Socialdemokratiske arbejderpartiet, 1984: 68-69). Ideen med profilskoler lanceres i 1987, hvor det blandt andet hedder, at forældrene skal have ret til at vælge mellem skoler, som udvikler forskellige profiler. Det tilføjes dog, at hovedopgaven er at hæve skolernes generelle kvalitet, så ingen finder anledning til at fravælge en skole, fordi den fungerer dårligt. Partiet erklærer sig i øvrigt positivt over for offentligt finansierede friskolers stimulering til pædagogisk fornyelse, men fastslår samtidig, at med de planlagte reformer af den offentlige skole reduceres behovet for at oprette nye friskoler (Socialdemokratiske arbejderpartiet, 1988: 68). Det hænger udmærket sammen med den teoretiske antagelse om, at reformformålet er at opretholde legitimiteten om det offentlige system, så ingen finder anledning til at bryde samarbejdet om de offentlige løsninger.

Markedsreformer i de danske arbejdsløshedsforsikringer, 1993-98

I perioden mellem 1993 og 1998 blev dagpengeperioden i Danmark mere end halveret, arbejdskravet for at opnå ret til ydelse fra a-kassen øget fra 26 til 52 ugers beskæftigelse, og aktiveringskravene i dagpengeperioden skærpet. I begyndelsen af 1990'erne var dagpengeperioden i praksis uendelig, og ledige kunne kvalificere sig til dagpenge ved at opfylde et arbejdskrav på 26 ugers måske endog offentligt støttet beskæftigelse (jf. Rosdahl, 2003). Dagpengesystemet i begyndelsen af 1990'erne kan ikke betegnes som en regulær borgerløn, men det bevægede sig ganske langt i den retning (Goul Andersen, 1999: 19).

Med arbejdsmarkedsreformen i 1993 blev dagpengeperioden foreslået opdelt i en første delperiode på fire år, dagpengeperioden, mens anden delperiode på tre år blev betegnet aktivperioden, hvor ledige havde ret og pligt til aktivering. I aktivperioden blev ledige givet en indtægtsgaranti på niveau med dagpengene

(*Folketingstidende* (herefter FT), Tillæg A, 1992/93: 8884-8887), men til forskel fra tidligere kunne hverken aktiv arbejdsmarkedspolitik eller uddannelse kvalificere til en ny dagpengeperiode (FT, 1992/93: Tillæg A: 8886).

I forbindelse med finanslovsforliget for 1996 afkortes delperiode 1 til to år og delperiode 2 fremrykkes tilsvarende. Dagpengeperioden er dermed nede på fem år. Retten til at følge ordinære uddannelsesforløb på dagpenge ophører, og tilsynet med a-kassernes administration strammes med oprettelsen af en tilsynsenhed i Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringer. Regeringen synes bekymret for den proceduremæssige legitimitet (FT, Tillæg A, 1995/96: 140-151, 152-167). Den afsluttende del af reformarbejdet ender som en del af finanslovsforliget for 1999. Her afkortes delperiode 1 yderligere med et år, mens delperiode 2 fremrykkes tilsvarende, hvormed den samlede dagpengeperiode bliver afkortet til fire år. For unge under 25 år gælder det, at aktivperioden allerede begynder efter seks måneder, mens den forlængede dagpengeret gradvist afskaffes for 50-54-årige (FT, Tillæg A, 1998/99: 492-502). Reduktioner af dagpengeperioden og væsentlige skærper af aktiveringskravet er altså i centrum for Socialdemokratiets arbejdsmarkedspolitiske reformstrategier, sammen med at der gennemføres opstramninger i arbejdskravet for at opnå ydelsesret.

I forbindelse med skattereformen fra 1993 blev indkomstskatten sat ned, og et arbejdsmarkedsbidrag til specifik finansiering af arbejdsmarkedspolitiske udgifter indført (FT, Tillæg A, 1992/93: sp. 9346-9347; Thomsen, 1993: 11-28). Synliggørelse af arbejdsmarkedsudgifterne skulle stimulere arbejdsmarkedets parter til at udvise løntilbageholdenhed i perioder med høj ledighed af hensyn til beskæftigelsen, dvs. give "insiderne" incitamenter til at moderere lønkravene i perioder med høj ledighed og dermed handle solidarisk med "outsiderne".

Markedsreformer i de danske a-forsikringer:

Socialdemokratiet og den velfærdsstatslige reformagenda

Også reformerne i de danske arbejdsløshedsforsikringer giver god mening i lyset af artiklens teoretiske argument. Hvis reformpolitikken skal løse et voksende *free-rider*-problem, som følger af, at en stadig større gruppe forsørges af de beskæftigede, er kortere dagpengeperioder en rationel strategi, fordi ledige så kan modtage ydelsen i kortere tid. Det kan ydermere sende et vigtigt politisk signal til de beskæftigede om, at *free-ridere* ikke tolereres, hvilket kan være vigtigt for disses kollektive handlingsvilje. Hvis Socialdemokratiet med andre ord frygter et solidaritetsbrud i velfærdsstaten på grund af de offentlige ydelsers indretning i en periode med høj ledighed, er der god grund til at fokusere på dagpengeperioden. En i praksis uendelig dagpengeperiode udfordrer de beskæftigedes vilje til at være solidariske med de langtidsledige.

I 1988 påbegyndte Socialdemokratiet en diskussion om velfærdsstatens fornyelse, og i arbejdsprogrammet fra samme år betegnes ledighedsbekæmpelsen som hovedopgaven i den sammenhæng (Socialdemokratiet, 1988: 3). I forbindelse med debatten om velfærdsstatens fornyelse fremhævede den daværende formand, at partiet ikke skal glemme, "at velfærdssamfundets politiske fundament har været en stærk alliance med den skattebetalende middelklasse ..." (Auken, 1988: 27).

Ledighedsbekæmpelsen bliver endvidere sammenkoblet med socialdemokraternes magtpolitiske aspirationer, idet høj beskæftigelse betegnes som forudsætningen for at skabe politisk tilslutning til at opretholde generøse og universelle sociale ydelsessystemer (Auken, 1988: 39-40). Partiledelsen er altså bevidst om den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer.

I 1992 fornyes arbejdsprogrammet *På menneskets vilkår*, hvor partiet peger på nye klasseskel mellem dem, der er indenfor i sikre jobs, og dem der er udenfor i arbejdsløshed (Socialdemokratiet, 1992: 5). Fastholdelsen af solidaritet mellem de enkelte befolkningsgrupper blev beskrevet som en overordnet politisk målsætning (Socialdemokratiet, 1992: 6, 10). Socialdemokratiets analyse af ledighedsproblemet som en insider-outsider-problematik er første skridt i erkendelsen af, at ledighedsproblemet indeholder potentialet til at generere et solidaritetsbrud. Det socialpolitiske spørgsmål om, hvordan *vi* løser *vores* problemer, bliver til, hvordan *vi* løser problemerne for *dem*. Partiet tilstræber at fastholde solidariteten mellem befolkningsgrupperne, og frygten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten fremtræder direkte i 1992-programmet, idet partiet peger på, at en af 1990'ernes politiske opgaver bliver at undgå en cementering af "2/3-samfundet" eller insider-outsider-problemet (Socialdemokratiet, 1992: 10).

Insider-outsider-problemet og mulige solidaritetsbrud i velfærdsstaten kom på dagsordenen med rapporterne fra den såkaldte Socialkommission (Socialkommissionen, 1992). Problemet betydning for socialdemokraternes reformstrategier i forhold til arbejdsløshedsforsikringen fremgår tydeligt af en bog, den socialdemokratiske finansminister Mogens Lykketoft udgiver i 1994. Lykketoft skriver blandt andet, at socialpolitiske fordelingsystemer, som indrettes med henblik på at opkræve store dele af folks indtægter og uddele midlerne til andre, løbende skal vedligeholdes for at fastholde dets funktioner og genoprette samfundsmoralen ved at bevise, at alle bidrager til fællesskabet (Lykketoft, 1994: 157). Den daværende socialdemokratiske finansminister havde tilsyneladende fuld forståelse for betingelserne bag velfærdsstatens substantielle og proceduremæssige legitimitet.

Et yderligere bidrag til at skærpe Socialdemokratiets bevidsthed omkring problemerne med overførselsindkomsterne var diskussionen om en såkaldt borgerlønstrategi i ledighedsbekæmpelsen (Christensen, 2000: 286). I 1995 udgiver Socialdemokratiet et debatoplæg om velfærdssamfundets fornyelse, hvor princippet om, at pligter og rettigheder følges ad, lanceres som grundpillen i velfærdsstatsvisionen. Her stadfæster partiet, at det aldrig har tilsluttet sig borgerlønstanken, fordi rettigheder uden pligter strider mod det fundament, partiets politik bygger på (Socialdemokratiet, 1995: 8). Afsluttende hedder det, at de fleste danskere ønsker at bevare et solidarisk samfund, "... men det kræver, at mennesker føler, at de betaler en fair del af regningen, og at naboen også gør det. Og det kræver, at der er sammenhæng mellem pligter og rettigheder, og at de offentlige kasser ikke drænes af folk, der kunne klare sig selv" (Socialdemokratiet, 1995: 30).

Reformer i dagpengesystemet, og problemet med velfærdsstatens legitimitetsmekanismer, indgik i arsenalet af potentielle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, Socialdemokratiet lancerede op til reformernes begyndelse. De var knapt så åben-

bare som i det svenske tilfælde, men de var der. I 1988-programmet skriver partiet, at arbejdsløshedsunderstøttelsen skal fastholdes som en samfundsopgave (Socialdemokratiet, 1988: 49), men understreger, at velfærdsstatens fornyelse indebærer, at dagpenge ikke længere skal være passive pengeydelse – de skal forbindes med krav om aktivt engagement og effektivitet (Socialdemokratiet, 1988: 63). I 1992 skriver partiet, at solidaritetslinjen med hensyn til beregning og finansiering af dagpenge skal fastholdes, hvorefter kravet om aktivitet og engagement gentages. Derudover kobles det nu med et punkt om, at ledige skal have jobtilbud på et tidligere tidspunkt (Socialdemokratiet, 1992: 47-48). Under et interview fortæller en tidligere ansat i Socialdemokratiets politisk-økonomiske sekretariat, at det er Socialdemokratiets måde at tale om kortere dagpengeperioder på.

De negative cases

De svenske arbejdsløshedsforsikringer

Ser vi først på de svenske arbejdsløshedsforsikringer, blev der ikke gennemført markedsreformer i perioden 1988-1991, hvilket harmonerer med, at eksempelvis insider-outsider-problematikken er fraværende i den offentlige og politiske debat. En væsentlig forklaring er, at den åbne arbejdsløshed i Sverige i denne periode var på 2,5 pct., dvs. markant lavere end i andre OECD-lande, herunder Danmark. Dertil kommer den såkaldte "arbejdslinje" i svensk arbejdsmarkedspolitik. Den aktive arbejdsmarkedspolitik har som effekt, at de aktiverede for det første ikke tæller med i ledighedsstatistikken, hvormed ledighedsproblemet synes mindre, end det reelt er. For det andet betyder aktiveringspolitikken, at de beskæftigedes skatte- og solidaritetsvilje udfordres mindre, når ledige mødes med krav om deltagelse i arbejdsmarkedspolitiske programmer.

Hvis vi udvider undersøgelsesperioden til at inkludere 1990'erne, medvirker Socialdemokratiet til at gennemføre reduktioner i arbejdsløshedsforsikringernes kompensationsgrad, hvormed casen bliver positiv. Den borgerlige regering reducerede i 1991 kompensationsgraden fra maks. 90 til 80 pct. af tidligere indkomst, mens en nytiltrådt socialdemokratisk regering i 1994 reducerede den yderligere til 75 pct. Dog hævdede socialdemokraterne kompensationsgraden igen til 80 pct. i 1997. Disse markedsreformer kan imidlertid kun vanskeligt forklares med socialdemokratiske identifikationer af legitimitetsproblemer i velfærdsstaten. Erkendelserne af, at sådanne kunne opstå var tydeligvis undervejs (jf. Proposition 1995/96:222: 7.13), men nåede aldrig at slå igennem på den politiske dagsorden før ledigheden atter faldt.

Reformerne i de svenske arbejdsløshedsforsikringer var drevet frem af finansielle problemer. I perioden 1990-93 voksede den åbne arbejdsløshed fra 1,6 til 8,2 pct. Et budgetoverskud på 4,2 pct. blev ændret til et underskud på 12,3 pct. af BNP, udgifterne til arbejdsløshedsforsikring voksede fra 6,6 til 36,6 mia. SEK, og i 1995 var der et underskud i arbejdsmarkedsfonden på 87 mia. SEK (jf. Anderson, 2001; Svensson, 2001: 139-140). At reformerne er affødt af finansielle problemer afspejles i, at kompensationsgraden reduceres, frem for at dagpengeperioden afkortes. Reduktioner af kompensationsgraden har, i modsætning til afkortninger af dagpengeperioden, øjeblikkelige økonomiske effekter (jf. Klitgaard, 2002).

Dansk skolepolitik

Forvaltningsreformer i skolen af hensyn til velfærdsstatens legitimitet stod ikke øverst på den nye socialdemokratiske ledede regerings dagsorden i 1993. Regeringsprogrammet "Ny kurs mod bedre tider" fra maj 1993 er på 226 sider, hvoraf 2 handler om "Fornyelse af den offentlige sektor". Ellers er regeringsprogrammet forbeholdt lanceringen af økonomiske, skattepolitiske og arbejdsmarkedspolitiske reformtiltag (Regeringen, 1993). I 1993 vedtages dog en ny folkeskolelov, som imidlertid ikke handlede om skolens forvaltning, men om skolens indhold. Med lidt god vilje kan reformens indførelse af princippet om undervisningsdifferentiering hævdes at bevæge skolen i retning af markedskonforme principper. Undervisningsdifferentieringen handler imidlertid om, at lærerne skal tage udgangspunkt i den enkelte elevs faglige ståsted og ikke individuelle præferencer, hvorved det er lærernes pædagogiske vurderinger, der er grundlaget for individualiseringen af ydelsesprofilen (L 270, 1992/93 § 18 stk. 1 og 2).

Ellers var skolens forvaltning og organisation præget af meget lidt politisk aktivitet i perioden 1993-98 – i hvert fald på makropolitisk niveau. En af forklaringerne er, at den danske skole traditionelt har været langt mere decentralt organiseret end den svenske, ligesom der i flere generationer har været muligheder for at vælge mellem primært offentligt finansierede private friskoler og offentlige folkeskoler (Lindbom, 1995). De skolepolitiske strukturer i Danmark har med andre ord været mindre disponerede for at udvikle legitimitetsproblemer svarende til de svenske.

Konklusion

Da det svenske socialdemokrati lancerede sin forvaltningspolitiske reformstrategi med skolen som centralt reformobjekt, var der tydeligvis fokus på den universelle velfærdsstats legitimitet, herunder vigtigheden af at levere service af høj kvalitet hvis borgernes solidaritets- og skattevilje skal vedligeholdes. 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 behovsprøvnings 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.

I Danmark var de socialdemokratiske problemopfattelser omkring ledigheden nært koblet til den forståelse, at høj ledighed og større gruppers permanente belastning af arbejdsløshedsforsikringerne og andre sociale ydelser er et problem for den universelle velfærdsstats substantielle legitimitet. De socialdemokratiske strateger frygtede, at høj ledighed og mange på overførsler skulle nedbryde betingelserne for, at de beskæftigede vil vedblive med at være solidariske med de ledige. Derfor afkortes dagpengeperioden, ligesom der strammes op på aktiverings- og arbejdskravene over for de ledige. Alt i alt yder analysen af de positive cases således støtte til artiklens teoretiske argument.

Det gør også kontrolanalysen af de manglende skolereformer i Danmark. Det har ganske enkelt ikke været muligt at lokalisere socialdemokratiske bekymringer

for velfærdsstatens legitimitet i relation til dette program. Kontrolanalysen af de svenske arbejdsløshedsforsikringer viser til gengæld, at jeg ikke kan privilegere min forklaring på socialdemokratiske markedsreformer i universelle velfærdsstater. Økonomiske faktorer kan ikke tilbagevises. Teorien må derfor modificeres til, at den primært kan levere forklaringer på genuine ændringer i institutionernes principper. Det er især ved disse lejligheder, spørgsmålet om institutionelt design involverer spørgsmålet om fordelingen af politisk magt (jf. Nørgaard, 1997; Christiansen og Togeby, 2003).

Afsluttende er der grund til at påpege, at Socialdemokratiske reformstrategier i universelle velfærdsstater ikke nødvendigvis skal forklæres som *new politics of the welfare state* (jf. Pierson, 1996, 2001). Socialdemokratiet handler tilsyneladende strategisk i forbindelse med såvel velfærdsstatens ekspansion som i forbindelse med gennemførelsen af markedsreformer. Men det er forskellige handlinger, som er strategisk rationelle på de to tidspunkter, fordi den institutionelle kontekst er forandret. Det peger ydermere frem mod, at institutionelle reformer i velfærdsstaten skal forklæres via et analytisk fokus på aktører og institutionel politik, og at politiske institutioner er genstand for politiske aktørers strategiske handlinger.

Note

1. Tak til Klaus Hüls Levinsen og to anonyme reviewere for kommentarer til artiklen og Vibeke Pierson for hjælp til at forberede manuskriptet til publikation. Artiklen er udgivet med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

Litteratur

- Andersen, Johannes og Jørgen Goul Andersen (2003). "Klassernes forsvinden", pp. 207-222 i Jørgen Goul Andersen og Ole Borre (red.), *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*, Århus: Systeme..
- Anderson, Karen M. (2001). "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State – Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance", *Comparative Political Studies*, Volume 34, No. 9, pp. 1063-1091
- Anell, Lars og Ingvar Carlsson (1985). *Individens frihet och framtidens välfärdssamhälle*, Stockholm: LO.
- Antman, Peter (1994). "Vägen till systemskiftet – den offentliga sektorn i politiken 1970-1992", pp. 19-65 i Rolf Å. Gustavsson (red.), *Köp och sälj, var god svälj?*, Stockholm: Arbetsmiljöfonden.
- Auken, Svend (1988). *Vilje til forandring*, København: Socialdemokratiet.
- Bendor, Jonathan, Terry M. Moe and Kenneth W. Shotts (2001). "Recycling the Garbage Can: An Assessment of the Research Program", *American Political Science Review*, Volume 95, No. 1, pp. 169-190.
- Bennet, Andrew (1999). *Causal Inference in Case Studies: From Mill's Methods to Causal Mechanisms*, Atlanta, GA: American Political Science Association.
- Betænkning 1990/91:UbU17.
- Blomqvist, Paula og Bo Rothstein (2000). *Velfærdsstatens nya ansikte*, Agora: Stockholm.

- Bonoli, Giuliano og Bruno Palier (2001). "How do Welfare States Change? Institutions and their Impact on the Politics of Welfare State Reform in Western Europe", pp. 57-76 in Stephan Leibfried (ed.), *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, Erik (2000). *Borgerløn: Fortællinger om en politisk ide*, Høbjerg: Hovedland.
- Christensen, Jørgen G. (2003). *Velfærdsstatens institutioner*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter M. og Lise Togeby (2003). "Institutionel magt", pp. 204-214 i Peter M. Christiansen og Lise Togeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Chubb, John E. and Terry Moe (1990). *Politics, Markets and Americas Schools*, Washington, DC: Brookings Institute.
- Cigeh, G. (1999). "Class Identity at the End of the Century", *Sociologisk Forskning*, Volume 36, No. 1, pp. 121-139.
- DsU 1987:1. *Ansvarsfordeling og styrning på skolområdet*, Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, Colchester: Harvester Wheatsheaf.
- Esping-Andersen, Gösta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Folketingstidende (diverse år).
- Goul Andersen, Jørgen (1999). "Work and Citizenship: Unemployment and Unemployment Policies in Denmark, 1980-1999", Working Paper prepared for COST A13 Conference, Brussels.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus", *Comparative Political Studies*, Volume 34, No. 9, pp. 963-985.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gustafsson, Lennart (1987). "Renewal of the Public Sector in Sweden", *Public Administration*, Volume 65, No. 2, pp. 179-192.
- Hadenius, Karin (1990). *Jämlikhet och frihet*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Hall, Peter A. (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics", pp. 373-406 in James Mahoney and Dietrich Rueschmeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hemerijck, Anton and Kees van Kersbergen (1999). "Negotiated Policy Change: Towards a Theory of Institutional Learning in Tightly Coupled Welfare States", pp. 168-188 in Dietmar Braun og Andreas Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hicks, Alexander (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism. A Century of Income Security Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keeler, John T.S. (1993). "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making", *Comparative Political Studies*, Volume 25, No. 3, pp. 433-486.
- Kitchelt, Herbert (1999). "European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition", pp. 317-345 in Herbert Kitchelt, Peter Lange, Gary Marks and John D. Stephens (eds.), *Continuity and change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitchelt, Herbert (2001). "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies", pp. 265-304 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). "Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer", *Politica*, årgang 34, nr. 2, pp. 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet dekollektiverer den universelle velfærdsstat*, Aalborg: Aalborg Universitet, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm: Tiden.

- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny (1999). "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organisation*, Volume 15, No. 1, pp. 222-279.
- Levi, Margaret (1997). *Consent, Dissent and Patriotism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi, Margaret (1998). "A State of Trust", pp. 77-101 in Valerie Braithwaite and Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*, New York: Russel Sage Foundation.
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgerskapet i Velfärdsstaten*, Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Lindbom, Anders (2002). "Den svenska välfärdsstaten under 1990-talet. Vad kan Danmark lära av de svenska erfarenheterna?", *Politica*, årgång 34, nr. 1, pp. 53-67.
- Lipset, Seymour Martin (1966 (1959)). *Den politiska människan*, Stokholm: Aldusböckerna.
- Lykkeitof, Mogens (1994). *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*, København: Samleren.
- Mahoney, James (2000). "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, Volume 29, No. 4, pp. 507-548.
- Mahoney, James and Gary Goertz (2003). *The Possibility Principle and Case Selection: Choosing Negative Cases in Comparative Analysis*, Providence: Department of Sociology, Brown University/Tucson: Department of Political Science, University of Arizona.
- March, James G. and 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.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2001). "Partikonkurransen og sakeierskap", *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, årgång 17, nr. 4, pp. 395-425.
- Nieuwbeerta Paul and Wout Ultee (1999). "Class Voting in Western Industrialized Countries, 1945-1990: Systematizing and Testing Explanations", *European Journal of Political Research*, Volume 35, No. 1, pp. 123-160.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2002). "De var ikke så røde – men hvad var de så? En analyse af Socialdemokratiets velfærds politik i perioden 1890-1913", pp. 21-37 i Erik Albæk, Peter Munk Christiansen og Birgit Møller (red.), *Demokratisk set. Festskrift til Lise Togeby*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ostrom, Elinor (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action", *American Political Science Review*, Volume 92, No. 1, pp. 1-23.
- Petersson, Olof (1977). *Väljarna och valet*, Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Pierre, Jon (1993). "Legitimacy, Institutional Change, and the Politics of Public Administration in Sweden", *International Political Science Review*, Volume 14, No. 4, pp. 387-402.
- Pierson, Paul (1993). "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, Volume 45, No. 4, pp. 595-628.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Volume 48, No. 2, pp. 143-179.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path-dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Volume 94, No. 2, pp. 251-67.
- Pierson, Paul (2001). "Coping With Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", pp. 410-456 i Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, Rune (1991). "The Swedish Model and Public Sector Reforms" pp. 82-95 in Jan-Erik Lane (ed.), *Understanding the Swedish Model*, London: Frank Cass.
- Proposition 1988/89:4.
- Proposition 1989/90:41.

- Proposition 1990/91:18.
 Proposition 1995/96:222.
 Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Touchstone.
 Riksdagsprotokollen 1990/91:44.
 Regeringen (1993). *Ny kurs mod bedre tider*, København: Finansministeriet.
 Rosdahl, Anders (2003). "Lediges understøttelsesperiode", pp. 100-135 i Per Kongshøj Madsen og Lisbeth Pedersen (red.), *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København: Socialforskningsinstituttet.
 Rothstein, Bo (1992). "Labour Market Institutions and Working Class Strength", pp. 33-56 in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
 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 og Paul Pierson (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", pp. 693-721 in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science. State of the Discipline*, Washington, DC: American Political Science Association.
 Skolverket (2001). *En rapport om fristående grundskolor*, Dnr. 2001:3925.
 Socialdemokratiet (1988). *På menneskets vilkår*.
 Socialdemokratiet (1992). *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*.
 Socialkommissionen (1992). *Hvem får overførselsindkomsterne. Analyser af fordelingen*, København: Socialkommissionen.
 Stephens, John D., Evelyne Huber and Leonard Ray (1999). "The Welfare State in Hard Times", pp. 164-194 Herbert Kitchelt et al. (eds.), *Continuity and change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
 Svallfors, Stefan (1996). *Velfärdsstatens Moraliska Ekonomi*, Stockholm: Borea Förlag.
 Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratins dominans*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
 Svensson, Torsten (2001). *Marknadsanpassningens politik*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
 Thomsen, Finn (1993). *Skattereformen – kort og godt*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
 Togeby, Lise (1974). *Revisionismens betydning for Socialdemokratiets idéudvikling fra 1890'erne til 1930'erne*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.