

VELFÆRD OG INSTITUTIONER

„...det er vigtigt at slå fast, at den politiske afgørelse i princippet må og skal være ,usaglig‘.“

ERIK IB SCHMIDT (1968:92)

„...man ser gang på gang, at politikerne ikke er bange for at tage midler i hænde, som de før har forsvoret at ville bruge. Man kalder det en anden situation eller at forudsætningerne er ændret, og det er jo ret ofte tilfældet.“

VIGGO KAMPMANN (1968)

Hvor godt løser skolerne deres opgave? Hvor godt løser sygehusene og sundhedsvæsenet deres opgaver? Det er de konkrete spørgsmål, som denne bog forsøger at besvare. Det er væsentlige opgaver i ethvert nutidigt samfund og derfor også vigtige problemer. Men der er en grund mere. Det er nogle af de tungeste opgaver for velfærdsstaten. Det er værd at erindre om det, fordi enhver diskussion om velfærdsstaten ofte bliver til en diskussion om pensioner, efterløn, uddannelsesstøtte og arbejdsløshedsunderstøttelse. Ikke desto mindre er velfærdsstaten også storproducent af serviceydelser. De bliver betragtet som en del af velfærdsstatens sortiment af ydelser: Man anser dem for så væsentlige goder, at alle bør have adgang til dem på tilnærmelsesvis lige vilkår.

Ikke desto mindre er der en tendens til, at enhver form for debat om velfærdsstaten, dens styrke og svagheder, bliver til en diskussion om overførsler fra den ene befolkningsgruppe til den anden, og i høj grad også til et spørgsmål om fordeling af byrder og goder mellem generationerne. Velfærdsstatens serviceside interesserer man sig også for, men her samler interessen sig om andre ting. Nu handler det om forvaltning og styring, ledelse og management, om hvem der skal løse opgaverne og om samspillet mellem folkevalgte politikere og deres embedsmænd på den ene side, fagfolk og deres faglige

organisationer på den anden. I det spil fortøner velfærdspektivet sig, og kun sjældent kommer man hele vejen rundt til en besvarelse af spørgsmålet om, i hvilket omfang velfærdsstatens institutioner bidrager til borgernes velfærd, og om deres bidrag kunne være større og mere effektivt, hvis de var anderledes indrettet.

Der er tre grunde til at gøre dette problem til emnet for en hel bog. Den ene er, at der i en snart lang årrække har kørt en politisk debat om, hvordan man skal løse de offentlige opgaver, herunder også velfærdsstatens servicefunktioner. Det er der ikke noget nyt i, for debatten startede allerede i 1980'erne. Men det særlige ved debatten siden da er, at den stiller to principielt forskellige løsninger over for hinanden. Udgangspunktet for den ene løsning er, at i og med velfærdsstaten gør det til en ret for borgerne at få ydelser som uddannelse eller læge- og sygehusbehandling gratis, eller for alle praktiske formål gratis, så skal man løse opgaverne i offentligt regi, altså inden for rammerne af et politisk styret og bureaukratisk organiseret hierarki. Det garanterer ligheden, holder hus med knappe midler og sikrer en afbalanceret vurdering af borgernes individuelle såvel som deres gruppeinteresser. Udgangspunktet for den anden løsning er omvendt, at nok er det et offentligt ansvar at sørge for, at folk får adgang til velfærdsservice; men det er ikke i sig selv en grund til, at det offentlige selv skal producere, levere og fordele ydelser som f.eks. undervisning eller behandling. Der er mere effektive løsninger, hvis man henlægger opgaverne til markedet eller i det mindste noget, der ligner det. Dermed mener man, at man kan sikre en bedre opfyldelse af politikkens mål, samtidig med at man holder omkostningerne ved driften af velfærdsstatens produktion af service bedre i ave og skaber de bedste rammer for, at hver enkelt får tilgodeset sine krav til velfærdsservice.

Uanset hvilken af de to modeller der er udgangspunktet, er der et tillægsproblem. Det er, i hvilket omfang der er, hvad man kalder et trade-off, altså et vekselforhold, mellem de forskellige værdier, som man vil sikre. Går ligheden ud over den økonomiske effektivitet, eller er det omvendt? Kan man sikre lydhørhed under markeds- eller markeds-lignende vilkår, uden at det går ud over kvalitet og lighed, eller sker det bedst inden for en kombination af repræsentativt folkestyre og hierarkisk forvaltning og styring? Og er der mellemløsninger i form af enten en stærk offentlig regulering i forhold til markedet og markeds-lignende løsninger eller brugerdemokrati i forhold til styringskæden, som gør det muligt at realisere de fordele, der måtte være ved en model, uden at få alle de ulemper med, som også måtte være der? I få ord er der, som det ses, åbnet for en løbende politisk konkurrence mellem

hierarki og marked. Denne debat, der som nævnt løber på tredje årti, og som nationalt og internationalt fortsætter, er en væsentlig og tilstrækkelig grund til at tage fat på problemet. Og ambitionen er at bibringe den et beskedent mål af oplysning.

Den anden grund er videnskabelig og forskningsmæssig. Der har, også siden 1980'erne, været en intens interesse for institutionelle problemer, det vil sige for de formelle regler og uformelle normer, som regulerer samspillet mellem enkeltindivider og organisationer i samfundslivet. „Do Institutions Matter?“ – gør institutionerne en forskel? – har nogle spurgt (Weaver & Rockman, 1993). Og det givne svar har længe været, at selvfølgelig gør de det. Synspunktet har slået an i en sådan grad, at institutioner er blevet en form for i det mindste politologisk kodeord, institutionel teori en modebevægelse, og institutionelle forklaringer har antaget en næsten deterministisk karakter, som ingen anfægter. På godt jysk er det en god grund til at tøve en tand. For nok taler en del for, at institutioner i den ovenfor definerede forstand er interessante og sikkert også væsentlige. Men er det sådan, at de mennesker, som træffer beslutninger, udelukkende gør det, fordi formelle spilleregler forpligter dem til det? Fordi bestemte normer definerer en bestemt adfærd som sømmelig og således moralsk forpligter dem til det? Eller fordi belønnings- og straffemekanismer, som er indbygget i spilleregler, ansættelsesforhold og organisationsstrukturer, tilskynder dem til det?

Kunne man ikke forestille sig, at andre forhold er på spil? Og kunne man ikke også forestille sig, at institutionerne langt fra normerer den menneskelige adfærd udtømmende? Ja, kunne det ikke være, at de komplekse sammenhænge, som er i spil, tillader et større eller mindre slip i den institutionelle regulering af den menneskelige adfærd? Og kunne det endelig ikke være, at de politikere og andre, der har indrettet de politiske og administrative institutioner, sommetider bevidst har ladet en kattelem stå åben for dem selv, eller har haft den bagtanke, at man ikke skulle tage det med de institutionelle spilleregler mere alvorligt, end at man kan se bort fra dem, når situationen tilsiger det?

Svar på disse spørgsmål er væsentlige i en vurdering af, hvor godt skole- og sundhedsvæsenet fungerer, når det gælder forsyningen af borgerne med velfærdsservice. Let er det dog ikke. Uanset om opgaverne bliver løst inden for den ene eller anden ramme, er systemerne endog særdeles komplekse. Det kommer frem, hvis man et øjeblik forestiller sig, at rammen for løsningsen af dem er en ubrudt kæde, der starter med borgerne i rollen som vælgere og slutter med dem i en anden rolle som brugere eller forbrugere af

velfærdsservice (Olsen, 1978). Mellem borgeren og (for-)brugeren er der led efter led, der bliver passet af politikere og embedsmænd. Oven i købet er de placeret på flere forskellige niveauer, der ikke fuldt er bundet sammen i en præcis hierarkisk styringsrelation. Men den service, som borgerne modtager som (for-)brugere, bliver produceret og formidlet af institutioner med deres egen ledelse og deres egne medarbejdere, der er samlet i en organisation, der har sin egen interne struktur og sine egne institutionelle spilleregler. Og for at det ikke skal være løgn, er styringskæden først fuldstændig, hvis man også tager hensyn til, at såvel institutionernes brugere som deres ledelse og medarbejdere ofte organiserer sig kollektivt for derigennem at kunne varetage deres egne, fagets, og professionens og institutionernes interesser. Institutionerne er med andre ord overordentligt komplekse, uanset hvordan man indretter sig, og et kerneproblem er, hvornår de har betydning og ikke mindst, hvornår de institutioner, som man interesserer sig for i debatten om indretningen af velfærdsservice, har betydning for den service, som (for-)brugerne modtager.

Der er en tredje grund til at tilrettelægge analysen, som det er sket her. Den kobler den politiske og den videnskabelige debat sammen. Det kan lade sig gøre, når man som konkrete områder for analysen vælger henholdsvis skolernes undervisning og sundheds- og sygehusvæsenets behandlingsindsats. De to ydelser er ikke de eneste serviceydelser, som velfærdsstaten leverer, men de er i alle samfund centrale elementer i velfærdspolitikken. Samtidig er de meget forskellige, hvad enten man ser på ydelsernes karakter i et brugerperspektiv eller indretningen af de offentlige eller private organisationer, der producerer og leverer dem. Det giver et godt grundlag for at belyse spørgsmålene ovenfor om institutionernes betydning, og især om hvornår og i hvilket omfang de faktisk har betydning for adfærden. Der er altså en analytisk pointe i at se på netop de to former for velfærdsservice. Det gælder så meget mere, som det er serviceydelser, der i alle vestlige demokratier bliver produceret enten direkte i offentligt regi eller i et regi, der er stærkt offentligt reguleret, men hvor den præcise organisation, regulering alligevel i høj grad varierer. Det gælder derimod ikke i samme omfang for andre former for velfærdsservice, f.eks. ældrepleje eller dagpasning af børn. De har hverken den samme universelle karakter eller den samme variation. Dermed er der inden for to af velfærdsstatens serviceområder, skoler og sundhedsvæsen, betydelig variation i løsninger og derigennem et grundlag for sammenlignende analyse. Og ikke nok med det. Der er en omfattende forskningsbaseret litteratur, som i det mindste bidrager til at kaste lys over

de problemer, som denne bog beskæftiger sig med. En praktisk konsekvens er, at man på et analytisk grundlag kan sige noget rimelig kvalificeret om, hvordan velfærdsstatens institutioner virker, hvis man indretter dem på den ene eller anden måde. Man kan endelig også sige noget om, hvornår indretningen gør en forskel, og hvornår den er en facade.

Analysens vinkel er politologisk. Det er en væsentlig indsnævring, ikke mindst i lyset af at den institutionelle bølge omfatter samfundsvidenskaberne som helhed: Økonomerne interesserer sig for institutioner som incitamentskabende rammer med konsekvenser for den økonomiske efficiens i bestemte velfærds løsninger. Sociologerne interesserer sig for institutioner som kilder til legitimitet for de selvsamme velfærds løsninger.

Hvad er politologernes vinkel? Det er ikke altid helt klart. Det hænger sammen med, at politologerne stillet over for den massive og i hovedsagen teoretiske institutionelle bølge ofte har været tilbøjelige til at hægte sig på enten økonomernes eller sociologernes institutionsopfattelse. Det er lidt mærkværdigt, og hænger velsagts sammen med, at politologien som den yngste af samfundsvidenskaberne har den svagest udviklede identitet som samfundsvidenskabelig disciplin. Ikke desto mindre har politologien en selvstændig vinkel på institutionerne, deres indretning og betydning.

Institutionernes indretning handler grundlæggende om magt, magt til at indrette dem i overensstemmelse med bestemte krav og magt til at bestemme over dem. Det gælder også i den offentlige sektor, altså som her indretningen af rammerne for skole- og sundhedsvæsenets virksomhed. Det kommer frem på to måder:

1. I og med en opgave ikke bliver løst i enten et rent markeds- eller rent frivilligt regi (det såkaldt civile samfund), men i stedet er genstand for offentlig, dvs. politisk, regulering og måske endda overført til løsning i offentligt regi, har man også sagt, at kriterierne for, hvordan man skal indrette og vurdere opgaveløsningen, er anderledes end dem, der gælder for den rene markeds løsning eller for det civile samfund. Økonomisk efficiens kan være et vigtigt, men ikke det eneste kriterium, for en god opgaveløsning. Vægtningen af effektiviteten er i det mindste til diskussion. Og de normer, der udvikler sig i det nære og civile samfund, kan være nok så betydningsfulde, men også de er diskutabel, og de får ikke lov til alene at bestemme omfang, kvalitet og fordeling af velfærdsservice til borgerne. Politisk tager man stilling til det inden for rammerne af det politiske styringshierarki. Den politologiske institutionalisme vælger med andre ord

markedets og civilsamfundets selvregulering fra som a priori-løsninger. Den analytiske opgave er i stedet at afdække, hvordan og i hvilket omfang man gennem politisk og administrativ intervention søger at påvirke fordelingen af velfærdsstatens servicegoder og i forlængelse heraf naturligvis, om indgrebene virker efter hensigten.

2. En del af den politiske intervention i befolkningens forsyning med velfærdsservice er at etablere de institutionelle rammer herfor. For at repetere er det spørgsmålet om, hvilke rammer og spilleregler man vil sætte op for både den politiske prioritering og styring af opgaverne, og hvordan man vil organisere deres praktiske løsning. Det er også et spørgsmål om, hvordan man inden for disse rammer vil indrette de institutioner, det vil nu sige organisationer (her skoler og sygehuse), der skal producere og fordele velfærdsservice til deres brugere. Da det politisk er vanskeligt at forestille sig, at de folkevalgte politikere, ja, selv den daglige politiske ledelse i skikkelse af borgmestre og ministre, ned til mindste detalje er i stand til at fastlægge det, bliver den institutionelle indretning – eller designet, som man siger – et potentielt væsentligt politisk instrument for f.eks. uddannelses- og sundhedspolitikken. Dermed opstår to sammenhængende problemer:

- a. Det ene er, om politikerne via deres institutionelle design er i stand til at programmere institutionerne, så de løser opgaven i overensstemmelse med de krav, som de ville stille til den leverede politik, hvis de i enhver detalje var i stand til at formulere og styre den.
- b. Det andet er, om andre, der på den ene eller anden måde har en interesse i politikken udformning og endelige levering, gennem det institutionelle design kan gardere deres interesser.

Meget kort indebærer det, at indretningen af velfærdsstatens institutioner er et spørgsmål om, hvem der skal have magten over dem, og i forlængelse heraf med en gammel talemåde, om den der har agt til det også i praksis får magt over institutionerne, hvis man følger en bestemt opskrift for deres indretning. Det er slet ikke så enkelt. For det første kan mange have meget på spil, og den udviklede institutionelle indretning, som bliver resultatet af deres given og tagen, er spilleregler og organisatoriske strukturer, som skaber en form for ligevægt, hvor de holder hinanden i skak. For det andet er der den mulighed, at man med en given institutionel indretning slet ikke får det styr

over adfærden hos borgere og brugere, politikere og embedsmænd, ledelse og medarbejdere i de yderste led, som de fremherskende og populære institutionelle teorier forudsiger.

Den danske velfærdsstat er selvfølgelig i sidste ende bogens egentlige ærinde. Dels er den en servicestat, hvorfor rammerne for produktion og fordeling af velfærdsservice er af betydning. Dels står problemerne, som de er formuleret ovenfor, gennem nu adskillige år centralt i debatten om dens hensigtsmæssige indretning. Metoden, der er valgt, er imidlertid ikke at grave ned i den danske velfærdsstats (i praksis danske kommuners og amtskommuners) organisering af skole-, sundheds- og sygehusvæsen. Udgangspunktet er snarere, at opgaver såvel som problemer og debat er noget nær universelle for udviklede demokratier af vestligt tilsnit, så hvorfor ikke sætte de danske problemer og overvejelser ind i et sammenlignende og internationalt perspektiv? Det giver et bredere grundlag for analysen. Det er ikke nogen nem opgave, men det er dog muligt at løse den, da der er en omfattende litteratur. En del af den er teoretisk, og den er genstand for en kritisk gennemgang i kapitel 2-3. En anden og meget stor del er empirisk, som det fremgår af kapitel 4-6. I den sammenlignende analyse holder bogen sig til de medlemslande af OECD, som har et rodfæstet demokrati og en markedsøkonomi af vestligt tilsnit: De vesteuropæiske lande, USA, Canada samt Australien og New Zealand. Og lad det være sagt straks: Litteraturen er så omfattende, og den relevante del af den rækker ofte så langt uden for politologiens område, at jeg ikke hævder at have været igennem alt, hvad der kunne være relevant og værd at læse. Derimod hævder jeg at have været så vidt omkring og så langt nede i problemerne, at bogen giver et bud på ting, som man skal have med, hvis man vil forstå, 1) hvorfor velfærdsstatens institutioner er indrettet, som de er, 2) hvorfor de på godt og ondt øjensynligt virker, som de gør, og 3) hvad det er for forhold, som det for reformatorerne kan være værd at have for øje, inden de udkaster deres næste „grand design“ eller redesign.