

## Projektbeskrivelse – Carlsberg projektet

# Dansk velfærdshistorie

### *Fra fattigforsørgelse til velfærdsstat. Den danske sociallovgivnings udvikling*

#### Projektets idé og baggrund

Baggrunden for *Dansk Velfærdshistorie* er dels iværksættelsen i 1994 af et spektakulært tysk forskningsprojekt, dels etableringen af Center for Velfærdsstatsforskning ved Syddansk Universitet i 2005.

I Tyskland besluttede Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung i samarbejde med Bundesarchiv i 1994 at iværksætte og finansiere udgivelsen af et stort anlagt værk: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Idéen udsprang af, at den tyske samfundsudvikling i efterkrigstiden har været præget af bevægelsen mod, hvad man i Tyskland kalder, en "Sozialstaat". Hovedspørgsmålet handlede derfor om socialpolitikens betydning for den samfundsmæssige udvikling i Forbundsrepublikken og i DDR – senere i det forenede Tyskland.

Udgivelsen skulle sikre en solid historisk forståelse og forankring af den eksisterende socialstats institutioner og ordninger, afdække egenskaber ved de socialpolitiske beslutninger, der har sat sig frugtbare spor, identificere "forsømmelser" og "fejludviklinger" og forstærke forskningens opmærksomhed på "socialstaten" som en relevant forskningsgenstand.

På grund af samarbejde med flere af de forskere, der har været og endnu er engageret i det tyske projekt, har det været fulgt af medarbejdere ved Center for Velfærdsstatsforskning. Blandt flere begrundelser for etableringen af Centret blev ønsket om at indskrive den danske velfærdsstat og dens egenart i den internationale forskning fremhævet. Såvel international socialpolitisk praksis som teori fokuserer af mange grunde på de skandinaviske lande, men fokus har været og er rettet imod Sverige. Om end der er slægtskab mellem de nordiske velfærdsstater, er det omvendt givet, at de har hver deres egenskaber og udviklingshistorie. Det er derfor ønskeligt at indplacere Danmark i den internationale forskning – både fordi den danske "begyndelse" er tidlig, fordi den har fulgt sit eget spor, og fordi den i flere henseender er egenartet.

Medarbejderne ved Center for Velfærdsstatsforskning er forskere med baggrund i økonomi, historie, statskundskab og sociologi, som er forenet i en fælles interesse for *historisk-institutionel* teori og metode.

Det var derfor naturligt at overveje, om man ved Centret kunne udvikle et større projekt, som inddrog nye medarbejdere, og hvis hovedsigte var at gennemføre en historisk/institutionel analyse af dansk "socialpolitik" – udviklingen af en dansk socialhjælpsstat som afsæt for den "socialsikrings-

stat”, der banede vejen for en ”velfærdsstat” og dennes senere bevægelse mod et ”velfærdssamfund”.

Det er også væsentligt at se projektet som et bidrag til den danske identitetshistorie, som kun i mindre omfang har anlagt et samfundsmæssigt perspektiv. Hvis den enkelte dansker imidlertid skal karakterisere det danske samfund, vil de fleste svare med ord, der på den ene eller den anden måde inddrager en velfærdsdimension. Samtidig må man i forståelsen af den danske velfærdsstats egenart tage udgangspunkt i, at den udspringer af og hviler på et værdigrundlag, der spejler dansk historie, ligesom den i sig selv gennem udvikling af en ”overlappende konsensus” i John Rawls’ forstand er blevet bærer af et sæt af værdier, som er indlejret i dansk kultur.

En historisk/institutionel udviklingsanalyse vil således både tjene som et bidrag til dansk identitetshistorie, som en forankring af den nuværende samfundsstruktur i fortidens beslutninger, som en mulighed for at afdække, hvad der karakteriserer succesrige og mindre succesrige reformer, som en baggrund for at indskrive den danske udvikling i en international kontekst og som grundlag for at placere den danske velfærdsstats udvikling i den internationale velfærdsforskning.

Det tyske projekt er ganske omfattende. Det vil blive publiceret i 11 bind. De ti er udkommet i perioden fra 2001 til 2008. De har hvert et omfang på ca. 1000 sider og er hver ledsaget af en cd-rom, der indeholder dokumentationsmateriale. Det danske ”parallelprojekt” er af mindre omfang, idet det er tænkt udgivet i 6 bind af et omfang på hver ca. 500 sider og med et eksternt af Carlsberg Fondet finansieret budget på knap 10 mio. kr. Hertil kommer en bevilling fra SDU, der modsvarer den forskningsandel, som knytter sig til professorerne Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersens ansættelse.

Det tyske projekt omhandler den socialpolitiske udvikling i efterkrigstiden. Begrundelsen er naturligvis, at der sker et betydeligt brud efter 1945 dels som følge af de særlige politiske forhold i Forbundsrepublikken og dels på grund af den tyske deling i BDR og DDR.

Når det danske ”parallelprojekt” ikke er begrænset til efterkrigstiden, men dækker udviklingen fra de første fattigforordninger fra slutningen af 1700- og begyndelsen af 1800-tallet har det flere årsager. Der er et begrænset kendskab i det internationale forskersamfund til den danske udvikling i almindelighed og den ældste udvikling i særdeleshed. Da det er et delmål at indskrive den danske velfærdsstats udvikling i den internationale velfærdsforskning, er det ønskeligt, at de store lakuner udfyldes. Hertil kommer, at meget tyder på, at der er en betydelig ”stiafhængighed” (kontinuitet) i den danske udvikling, hvilket for sin grundelse forudsætter, at analysen har et langt tidsperspektiv. Den danske efterkrigstidsudvikling er ikke præget af det brud, der karakteriserer den tyske udvikling, men ligger i forlængelse af det forudgående forløb.

## Projektets organisation

Som det tyske projekt har også dette projekt et *videnskabeligt rådgivende udvalg*, som dels behandler projektbeskrivelsen og dens konceptuelle grundlag, herunder drøfter tematisering og periodisering, dels – løbende – drøfter manuskripter til værkets enkelte dele og dels inddrages i løbende diskussioner af videnskabelige problemstillinger.

Projektet forankres ved Center for Velfærdsstatsforskning, Syddansk Universitet, og ledes i det daglige af en *styregruppe* bestående af

Professor dr.phil. & lic.oecon. Jørn Henrik Petersen

Professor Klaus Petersen, ph.d.

tidl. lektor ved Københavns Universitet, dr.phil. Niels Finn Christiansen.

Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen er som redaktører af de enkelte monografier ansvarlige for det samlede projekt og for indholdet af de enkelte monografier.

Der knyttes eksterne medarbejdere til projektet:

Professor dr.oecon. Hans Chr. Johansen, SDU

tidligere lektor ved Københavns Universitet, dr.phil. Niels Finn Christiansen

projektmedarbejder Lars Andersen, ph.d. Aalborg Universitet

lektor Jacob Christensen, ph.d. (projektmedarbejder)

ekstern lektor Søren Kolstrup, ph.d., Institut for Historie, Syddansk Universitet (projektmedarbejder)

ligesom de til Center for Velfærdsstatsforskning knyttede adjungerede professorer inddrages.

## Projektets struktur og afrapportering

Projektet er struktureret over seks tidsmæssige faser, der afrapporteres i seks monografier.

Den enkelte monografi indledes med et *tværgående kapitel* (en "bjælke"), som beskriver de økonomiske, politiske, sociale og andre samfundsmæssige *rammebetingelser* for den pågældende tidsperiode:

- politiske rammebetingelser
  - parlamentarisk status ved periodens begyndelse
  - valg i perioden med ændringer af parlamentarisk status
  - parlamentarisk status ved periodens slutning
  - regeringsdannelser i perioden
  - evt. regeringserklæringer o.l. i perioden (åbningstaler i Rigsdag/Folketing)
  - centrale politiske begivenheder i perioden, herunder større forlig

- reformbehov og reformpotentialer
- retlige rammebetingelser
  - evt. ændringer i grundloven
  - evt. ændringer i valgloven
  - evt. andre ændringer af relevans
- økonomiske rammebetingelser
  - periodens økonomiske forløb, vækst, konjunktur
  - ydre påvirkninger
  - indre forhold
  - arbejdsløshed
  - arbejdsmarkedsstrukturer
  - ændringer i erhvervsstrukturen
  - den offentlige sektors rolle
  - finanspolitiske doktriner
  - evt. andre forhold af relevans
- socialstrukturelle og socialkulturelle rammebetingelser
  - 'klasseforhold', fx bevægelsen fra arbejderklasse mod middelstand
  - bevægelsen mod lønmodtagersamfundet
  - de selvstændiges rolle
  - familieforhold
  - demografiske forhold, ældrekvote, ungdomskvote, samlet forsørgerkvote
  - forholdet mellem mænd og kvinder
  - solidaritet med hvem
  - fra fællesskaber mod individualisme
  - dominerende idéer/tidsånden.

Kapitlet om rammebetingelserne følges af endnu et *tværgående kapitel* (en "bjælke"), som beskriver periodens *socialpolitiske tænkning* (idéer) og *overordnede beslutninger* i sammenhæng med rammebetingelserne og de detaljerede fremstillinger ("søjlerne") af de enkelte temaer:

- Periodens socialpolitiske hovedproblemer
  - hovedproblem 1
  - hovedproblem 2
  - .....
- Regeringens synspunkt
- Oppositionens synspunkt
- Partiernes socialpolitiske positioner
- Den internationale kontekst
- Evt. markante aktører og deres synspunkter

- Eksperternes og embedsmændenes rolle i idédannelsen (socialvidenskabens rolle, de sociale ingeniører)
- Imitation ude fra (påvirkning fra udenlandsk sociallovgivning)
- Organisationernes idéer og positioner
- Den korporative indflydelseskanal
- Partiernes rolle
- Rigsdagens/Folketingets rolle
- Reformfremmende og –hæmmende faktorer
- Politik med henblik på rigsdags/folketingsvalg (cyklisk politik).

Fremstillingen af *det enkelte tema* (for en oversigt over temaerne, se nedenfor) indeholder

- beskrivelse af den foreliggende problemstilstand
- de fremherskende idéer
- interesserne
- aktørerne (parlamentariske og ikke parlamentariske)
- uenighederne, som påvirker beslutningsprocesserne
- mulige ikke-beslutninger i perioden inden for temaets område.

Det teoretisk/metodiske/analytiske perspektiv er beskrevet nedenfor.

Den enkelte monografi afsluttes med et *sammenfattende, resumerende og konkluderende* afsnit, der i sit indhold peger frem også mod den (periodemæssigt bestemte) efterfølgende monografi. Det enkelte bind indeholder således fire elementer omhandlende hhv. rammebetingelserne, idé- og handlingsrummet, de enkelte temaer og deres udvikling samt en sammenfatning.

De temaer, der inddrages er:

- a) forsorgs- og bistandslovgivning
- b) alderdomslovgivning
- c) sygeforsikring/sygesikring
- d) ulykkes/arbejdsskadeforsikring
- e) arbejdsløshedsforsikring og arbejdsformidling
- f) invaliditet, førtidspensionering
- g) sikringsordninger for efterladte (enker, enkemænd, børn)
- h) særforsorg
- i) revalidering
- j) børne- og ungdomsforsorg
- k) familiepolitik
- l) efterløn, delpension, deafterløn

Udviklingen af serviceydelser for børn, handicappede, gamle placeres ind under hhv. børneforsorg, invaliditet og alderdom.

Denne opbygning betyder, at der i projektet opereres med *gennemgående "søjler"* svarende til a) – l), som brydes af *kronologiske snit*, hvorved der dannes "celler". Det skulle, når projektet er afsluttet, gøre det enkelt at tilegne sig værket. Man kan fra bind til bind følge en "søjle", fx hvordan forsørgelsen for de gamle har udviklet sig, eller et kronologisk snit, fx socialpolitisk aktivitet i perioden fra 1933 til 1964, eller man kan specielt interessere sig for et bestemt tema i en bestemt fase, fx alderdomsforsørgelse mellem 1892 og 1933. Den enkelte monografi vil således have denne struktur:

periode	Monografiens titel											
"bjælke"	Rammebetingelser bag periodens udvikling											
"bjælke"	Idé- og handlingsfelterne											
"temaer"	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)
	Sammenfatning, konklusion, perspektivering											

Selvsagt kan strukturen ikke gennemføres konsekvent, fordi de enkelte temaer anslås på forskellige tidspunkter. Først mod periodens slutning vil alle "søjler" a)-l) have indhold.

### **Bind I. Udviklingen af socialhjælpsstaten (1760-1898)**

Bind I indledes med en introduktion, der beskriver den kirkelige fattigforsørgelse, som den udspillede sig forud for og efter reformationen. Det skal primært opfattes som en indledning til og baggrund for beskrivelsen af *enevældens socialreform*, der fandt udtryk i fattigforordningerne fra 1799, 1802 og 1803. De lå med forskellige ændringer til grund for fattigforsørgelsen gennem det meste af det 19. århundrede. Hertil kommer en beskrivelse af filantropiens rolle i perioden forud for den offentlige intervention.

Det kronologiske snit lægges, så bind I omfatter perioden frem til 1898. Monografien beskriver således udviklingen fra *enevældens socialreform* til det *parlamentariske systems første socialreform*, der introducerede de centrale elementer i socialhjælpsstaten, nemlig alderdomsforsørgelsen (1891), sygeforsikringen (1892) og ulykkesforsikringen (1898).

### **Bind II. Fra socialhjælpsstat til socialsikringsstat. Fra den første parlamentariske socialreform (1891/98) til Steinckes socialreform (1933).**

Bind II dækker perioden fra vedtagelsen af lov om ulykkesforsikring (1898), der afslutter *den første parlamentariske socialreform*, til 1933, hvor *Steinckes socialreform* gennemføres som led i ud-møntningen af Kanslergadeforliget. Perioden tegner bevægelsen fra en socialhjælpsstat mod en socialsikringsstat bygget på retsprincippet.

”Reformelementet” – in casu Steinckes socialreform – skal i alle monografier behandles overordnet i den overliggende ”bjælke”, så der undgås overlapninger i fremstillingen af de enkelte temaer.

### **Bind III. Fra socialsikringsstat til velfærdsstat. Fra Steinckes socialreform (1933) til vedtagelsen af lov om folkepension (1956/57).**

Bind III dækker perioden fra *Steinckes socialreform* (1933) til implementeringen af loven om folkepension (1957).

Denne monografi omfatter den fortsatte udvikling af de fire hovedlove fra 1933 og den gradvise knopskydning og uddifferentiering af lovgivningen. Der er dels tale om socialsikringsstatens konsolidering, dels om den begyndende udvikling af velfærdsstaten.

### **Bind IV. Velfærdsstatens guldalder. Fra gennemførelsen af folkepensionsloven (1957) til kriseårenes indtræden (1973)**

Bind IV dækker perioden efter vedtagelsen af folkepensionsloven, der spejler velfærdsstatens påbegyndelse. Det er en velfærdsstatens guldalder med betydelig ekspansion i de sociale ydelser og en stærk omlægning af den sociale lovgivning i samspil med gennemførelse af den første store strukturreform (kommunalreformen).

### **Bind V. Velfærdsstatens kriseår (1974-1992)**

Den femte monografi dækker perioden fra den første oliekrise, den endelige gennemførelse af socialreformen med bistandslovens ikrafttræden (1976), gennemførelsen af efterlønnen som led i bekæmpelse af den stærkt voksende arbejdsløshed (1979). Perioden afsluttes med nedsættelsen af Socialkommissionen (1991). Denne fase præges af begyndende ny tænkning om den offentlige sektor, som bl.a. ytrer sig i opmærksomhed om new public management, frit valg og finanspolitisk holdbarhed, der dog først for alvor slår igennem i den efterfølgende periode.

### **Bind VI. Velfærdsstatens omstrukturering (1993-2008)**

Efter de år, hvor man var optaget af ”velfærdsstatens krise”, begynder en omstrukturering af velfærdsstaten med nedsættelsen af Socialkommissionen i 1991 og dens efterfølgende betænkninger, hvoraf den sidste fremkommer i 1993. Det er en periode, hvor bestræbelserne på såkaldt ”modernisering” af den offentlige sektor for alvor slår igennem. Velfærdskommissionen nedsættes i 2003 og afrapporterer endeligt i 2006. I juni 2006 gennemføres det såkaldte velfærdsforlig.

Efter afslutningen af de seks monografier udarbejdes der en dansksproget ”folkeudgave” af den danske velfærdshistorie i 2 monografier, ligesom der udarbejdes en engelsksproget sammenfatning.

### **Tidsplan**

De seks monografier udgives, så den første publiceres i 2009/10 og den sidste i 2014.

## Teoretisk/metodisk tilgang

Analysen af den enkelte periode har tre kernelementer:

- Beskrivelse og analyse af *rammebetingelserne* for politisk beslutningstagen,
- Bestemmelse af de foreliggende *idé- og handlingsfelter*,
- Den politiske beslutningstagen
  - *Beslutningsprocessen* på den parlamentariske arena,
  - *Udvikling* af nye eller *ændring* i bestående *institutioner*,
  - Den institutionelle *virkningshistorie*.

Det er en hovedpointe, at de ydre forhold – rammebetingelserne – ikke i sig selv frembringer et politisk resultat i form af udvikling af nye eller ændring af bestående institutioner. Rammebetingelserne skal under alle omstændigheder formidles gennem en politisk proces. Politik – forstået som aktørsamspil på den parlamentariske arena – spiller en rolle.

Den anden hovedpointe er, at der er en sammenhæng mellem politiske beslutninger på et givet tidspunkt og afgørelser, som tidligere er truffet. Hermed tillægges også historien en afgørende rolle.

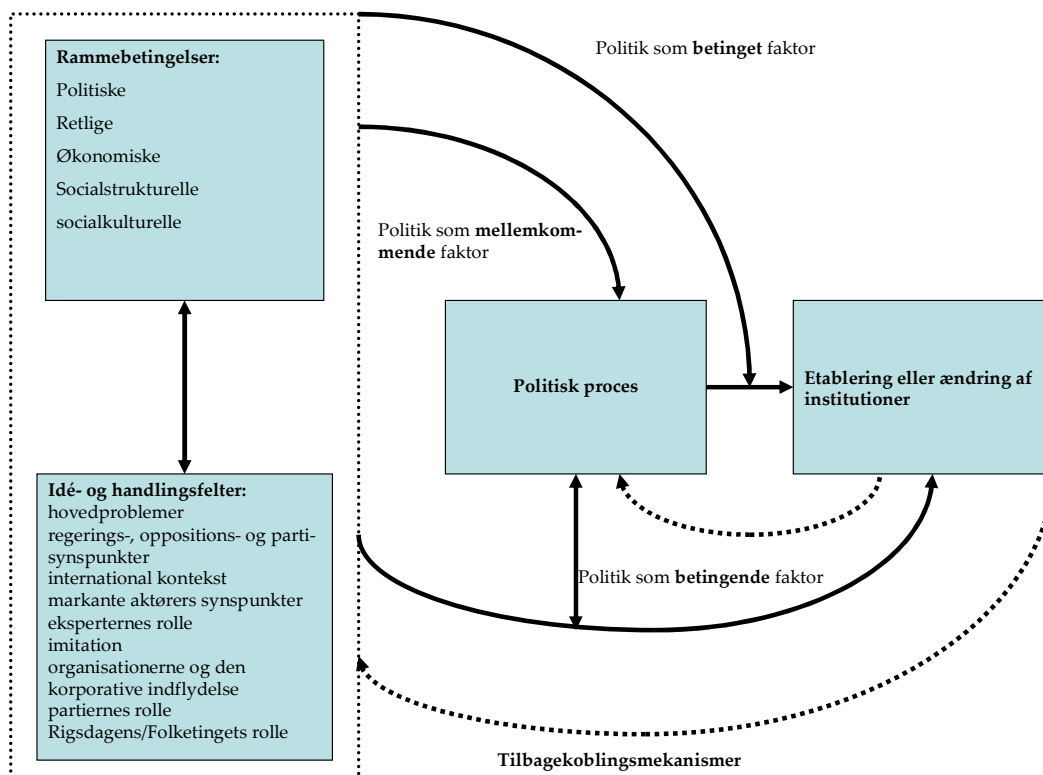
Disse to hovedpointer definerer den historisk-institutionelle ansats, som er projektets teoretisk/metodiske grundlag.

Tanken er illustreret i figur 1, der viser samspillet mellem rammebetingelser, idé- og handlingsfelter, politisk proces og institutionel udvikling.

## Politikkens rolle

Der er flere former for samspil mellem rammebetingelserne, den politiske beslutningsproces og det politiske resultat i form af etablering af eller ændringer i en eller flere institutioner:

- 1) I visse situationer har rammebetingelserne eller deres ændringer en sådan styrke, at de næsten imperativt betinger ændringer i den institutionelle struktur. Den politiske proces spiller ikke desto mindre en rolle, fordi det politiske resultat er afhængigt af, hvordan de politiske aktører ”oversætter” rammebetingelsernes ”imperativ” til institutionelle ændringer. I deres ”oversættelse” er politikerne stærkt påvirket af deres opfattelse af, hvordan befolkningen/vælgerne forstår rammebetingelsernes konsekvenser. Man kan da tale om politik som *betingende faktor* i den forstand, at ”oversættelsen” er udslaggivende for, hvordan de ydre rammer udmøntes i den institutionelle struktur.



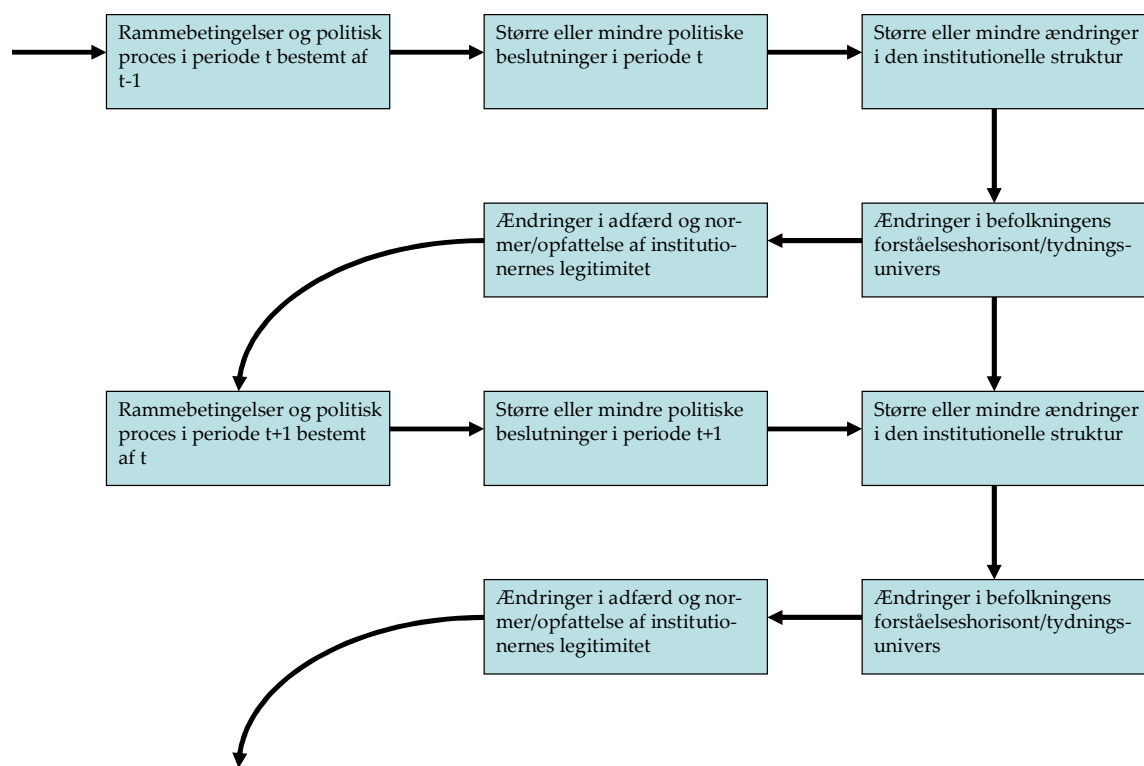
Figur 1

- 2) I andre situationer kan politik opfattes som en *mellemkommende variabel*. Det drejer sig da om, at rammebetingelserne ændrer det politiske systems egenskaber, så det efterfølgende frembringer andre slutresultater, end det ellers ville have gjort. Fx kan man tænke på ændringer i erhvervsstrukturen, der øger antallet af dem, som traditionelt vil indtage en socialdemokratisk position. Man kan naturligvis også vælge at se denne effekt alene som noget, der vedrører rammebetingelserne. I så fald går kæden fra de økonomiske, over de socialstrukturelle til de politiske rammebetingelser; men det ændrer ikke grundlæggende det forhold, at det er via "det politiske", at ændrede rammebetingelser "sætter sig igennem".
- 3) Atter andre situationer er måske nok præget af, at det er politikken, som den udspiller sig på den parlamentariske arena, der er udslagsgivende for slutresultatet i form af institutionelle ændringer, men politikkens "selvstændighed" kan være begrænset af rammebetingelserne, der derfor optræder som en restriktion. I så fald kan man tale om politik som *betinget faktor*.
- 4) Endelig kan der være situationer, hvor de tre former for samspil gør sig gældende på en og samme tid.

Det er ikke altid let at bestemme om en given proces afspejler det ene eller det andet samspilsmønster, men det udelukker ikke, at sondringerne kan være analytisk nyttige.

## Tilbagekobling

Når nye institutioner ser dagens lys, eller når bestående institutioner ændres, påvirker det befolkningens forståelse af det "samfundsmæssige" – dens *forståelseshorisont* eller *tydningsunivers*. Det har betydning for befolkningens *adfærd* og *normer*, herunder dens opfattelse af *institutionernes legitimitet*. Såvel befolkningens politiske som dens økonomiske adfærd – fremkaldt af institutionelle ændringer – virker derfor tilbage på både de parlamentariske processer og rammevilkårene. Gennem denne *tilbagekobling* åbnes mulighed for nye politiske beslutninger. Det betyder, at enhver politisk beslutning indeholder kimen til nye politiske beslutninger. Alle politiske beslutninger igangsætter nye processer, fordi deres resultat i form af ændringer i institutionerne virker tilbage på politikken selv – enten direkte eller via ændringer i rammebetingelserne. Derfor kan man tale om en *dynamisk samspilsproces*. Den institutionelle struktur er således på en og samme tid *afhængig* og *uafhængig variabel*. Strukturen er afhængig, fordi den er bestemt af rammebetingelserne og idé- og handlingsfelterne, som de formidles gennem den politiske proces; men den er uafhængig, fordi den påvirker befolkningens *gøren og laden*, som – via tilbagekoblingsmekanismerne – påvirker både rammebetingelser og den politiske proces. Det dynamiske samspil er antydnet i figur 2.



Figur 2. Den dynamiske samspilsproces

## Ændringsprocesser

Institutioner skaber både *normative* og *kognitive* opfattelser, som definerer, hvad der anses for normalt, hvad der forventes, hvad der kan regnes med, hvad der skaber mening. Samtidig definerer

institutionerne de rettigheder og pligter, som i en given periode gør sig gældende i samfundet. De spiller derfor en afgørende rolle i de socialiseringsprocesser, som overfører sæd og skik fra generation til generation, og som definerer, hvordan mennesker bør optræde i forhold til hinanden, og hvad de kan forvente af hinanden. Institutionerne ses som noget, man kan regne med. De udtrykker regelsæt (og sanktioner), der bestemmer samspillet mennesker imellem. Institutionerne er på en og samme tid bestemt af og bestemmende for de idéer, normer, værdier og standarder, som fastlægger, hvad der anses for legitimt, forståeligt og rimeligt – et overordnet mønster for det acceptable, som er indfældet i kulturen – et *paradigme*.

*Paradigmet* sammenfatter de overordnede værdier og mål, der er fastlagt af og bestemmer politikken inden for et givet *handlingsfelt*. Det udmøntes i praksis gennem et sæt af *teknikker* eller *instrumenter*, der hver for sig kan karakteriseres ved de *parametre*, som præciserer instrumentets udformning. Ændringer kan derfor indtræde på både det *paradigmatiske*, det *instrumentelle* og det *parametriske* niveau. I det første tilfælde er der tale om en *reform* eller et *paradigmeskift*, i det andet om en *systemændring* eller en *innovation*, og i det tredje om en *program- eller parameterændring*.

Ændringer kan referere til et begrænset handlingsfelt, fx ændringer i en konkret pensionsordning, eller de kan referere til et bredere handlingsfelt, fx ændringer i et samlet system af ordninger til sikring af forsørgelsen i alderdommen. De kan hhv. betegnes *mikro-* og *makroændringer*, jf. tabel 1.

<b>Tabel 1. Reforme, innovationer og parameterændringer. De begrebsmæssige sondringer</b>		
Beslutningsniveau	Variabel	Ændring
Paradigmatisk niveau	Det overordnede sæt af værdier, paradigmet	Reform eller paradigmeskift
Teknisk/instrumentelt niveau	Den anvendte teknik/det anvendte instrument	Systemændring eller innovation
Parametrisk niveau	Fastlæggelse af teknik- kens/instrumentets numeriske værdi	Program- eller parameterændring
Kan anvendes på <i>strukturelt makroniveau</i> eller på <i>enkeltematisk mikroniveau</i>		

I Halls analyse<sup>1</sup> beskrives hhv. systemændringer/innovationer og program/parameterændringer som udtryk for *normalpolitik*. Det betyder, at det drejer sig om justeringer af politikken, uden at dens grundlag (paradigmet) udfordres, mens reformer derimod drejer sig om paradigmeskift eller ændringer i den fremherskende politiske diskurs. Program- eller parameterændringer er alene numeriske ændringer, der gennemføres i en rutinemæssig beslutningstagen, mens systemændringer eller innovationer har en mere strategisk dimension – uden at de bryder med det grundlæggende paradigme.

<sup>1</sup> Peter A. Hall, »Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain«, *Comparative Politics*, 25, 1993: 275-96

Udgangspunktet er en accepteret forståelsesramme. Opstår der gennem *social læring* ny indsigt, eller fremkommer der nye idéer, kan de muligvis indpasses i det dominerende paradigme; men den nye indsigt eller den nye idé kan skabe en sådan usikkerhed eller måske endog turbulens, at paradigmet kommer i vanskeligheder. Der opstår da nye ”forslag” til, hvordan man skal forholde sig til virkeligheden – paradigmet udfordres.

Både kognitivt og institutionelt vil aktører, der handler i en kompleks og uigennemsigtig sammenhæng, være tilbøjelige til at *filtrere information*, så den kan indpasses i de forestillinger, man mentalt har tilegnet sig. Bekræftende information vil forstærke paradigmet. Forstyrrende information vil enten blive bortfiltreret, eller beslutningstagerne vil søge at tilpasse den til den i forvejen eksisterende virkelighedsforståelse. Der skal derfor ”meget til”, hvis man skal vige af fra den én gang valgte bane, og jo længere tid, man har bevæget sig langs denne, jo mere skal der til.

I den *sociale læreproces* er alle aktører stærkt påvirket af det eksisterende paradigme. Derfor justerer man først og fremmest ”på grænsen”, når der tages hensyn til ny indsigt og nye forhold i nye situationer. Mindre justeringer (parameterændringer) gennemføres med større sandsynlighed end mere strategiske tilpasninger (innovationer), mens egentlige reformer er mere sjældne. Det udelukker på den anden side ikke, at der i perioder kan være *konkurrerende paradigmer*.

Problemer afdækkes ved erfaringsopsamling. I forhold til nye situationer handles der typisk på det grundlag, man kender og er fortrolig med. Jo mere sammensat og vanskeligt et problem er, jo stærkere er tilskyndelsen til at ræsonnere inden for en kendt ramme, hvilket netop gør det sandsynligt, at der handles ”på grænsen” gennem parameterændringer.

### Fastlåsningsprocesser og stiafhængighed

Overvejelserne om ændringsprocesser peger i ikke ringe grad på en *betydelig paradigmatisk kontinuitet*. Det fører til den tanke, at en én gang etableret institution lægger begrænsninger på de muligheder, fremtidige beslutningstagere står over for. Den valgte institution bliver *fastlåst*, fordi den kraft, der ligger i og bag den én gang truffene beslutning, fremtidigt gør andre muligheder mindre sandsynlige. Det gælder ikke mindst politikker, der har en lang tidshorisont, og som indebærer (har indebåret) betydelige skattebetalinger. Når borgerne har været involveret i forpligtende – og ret-tighedsskabende – handlinger inden for rammerne af en given ordening, bliver ændringer af denne – bortset naturligvis parametriske ændringer – vanskelige. Man taler derfor om *selyforstærkende tilbagekoblingsmekanismer*.

Det betyder, at omkostningerne ved at bevæge sig fra en bane til en anden vokser over tid, hvilket øger sandsynligheden for en fastlåsning på den én gang valgte bane – såkaldt *stiafhængighed*. At forstå et forløb forudsætter derfor, at der knyttes forbindelser mellem årsager og virkninger, som er adskilt i tid.

Der kan anføres mange grunde til, at politik inden for et givet handlingsfelt har en tendens mod fastlåsnings og stiafhængighed:

- Politik bygger på kollektive beslutninger og handlinger, der har væsentlig større træghed end tilsvarende individuelle beslutninger og handlinger
- Når flere ordninger opbygges efter samme skabelon – fx frivillige forsikringsordninger med statslige tilskud – øges ”institutionstæthed”. Den ene ordnings eksistens bliver understøttende for den anden og vice versa
- Magtmæssige asymmetrier kan hindre paradigmatisk ændringer
- Når processer er præget af kompleksitet og uigennemsigthed, øger det sandsynligheden for fastlåsnings og stiafhængighed
- Konkurrence og læreprocesser har mindre gennemslagskraft i politiske (kollektive) relationer end i økonomiske (individuelle)
- Politiske aktører har typisk en kortere tidshorisont end økonomiske
- Politiske institutioner er generelt præget af stærk overlevelsessevne.

Stiafhængighed som begreb har tre egenskaber.

Det drejer sig for det første om studiet af *årsagsbetingede processer*, der er stærkt påvirket af begivenheder, som har fundet sted på tidlige trin af et sammenhængende historisk forløb. Det betyder, at tidlige hændelser i forløbet spiller en større rolle end senere, og at begivenheder, der indtræder ’for sent’, ikke brænder igennem, selv om de kunne have haft store konsekvenser, hvis de havde fundet sted på et tidligere tidspunkt.

For det andet skal de tidlige begivenheder have karakter af *uforudsigelige hændelser*, som ikke kan forklares på grundlag af forudgående tildragelser.

Endelig må det for det tredje være sådan, at når en gang indtrufne, uforudsigelige hændelser har fundet sted, har de en iboende *inerti*, så de trækker udviklingen i retning af bestemte resultater.

I et selvforstærkende forløb betyder *inerti*, at udviklingen over tid reproducerer en specifik institutionel struktur, så det i stigende grad bliver vanskeligt eller umuligt at ændre dens retning, dvs. at foretage ændringer i de overordnede principper, der er indlejret i den givne institution.

Sagt på en anden måde er det i et selvforstærkende forløb sådan, at sandsynligheden for en fortsættelse ad en given sti øges ved enhver fortsat bevægelse ad stien. Mens der i udgangssituationen er tale om en ”åben” valgproces, betyder den efterfølgende *inerti*, at valgmængden successivt bliver underkastet stærkere restriktioner. Ændringsprocesserne fortsætter, men der er tale om stadig mere båndlagte valg, indtil noget svækker eller endeligt eliminerer de selvforstærkende reproduktions-

mekanismer, der ellers sikrer den institutionelle kontinuitet. I så fald er vejen banet for en ændring i paradigmet.

En stiafhængig proces har således tre faser: a) *det oprindelige kritiske øjeblik*, der udløser en bevægelse langs en bestemt sti eller bane valgt blandt flere mulige, b) en *reproduktionsperiode*, hvor positive tilbagekoblingsmekanismer forstærker bevægelsen langs den valgte bane og c) evt. *en periode, hvor bevægelsen langs stien bringes til ophør*, fordi nye begivenheder afgørende forstyrrer den institutionelle reproduktion. Der vil i så fald indtræde en ændring i paradigmet.

Det betyder, at der på en og samme tid knytter sig interesse til de specifikke omstændigheder, som "begynde" en tradition eller knæsatte en institution, og de generelle processer, som ligger bag reproduktionen af det institutionelle mønster: Fremkomsten og reproduktionen.

Fremkomsten tager afsæt i et foreliggende "vendepunkt" eller "et kritisk øjeblik", der resulterer i etablering af et særligt institutionelt arrangement valgt blandt to eller flere foreliggende muligheder.

Det er et "kritisk" øjeblik", fordi valget af den bestemte ordning gradvis gør det vanskeligere at "vende tilbage" til udgangspunktet, hvor der endnu forelå to eller flere muligheder. Stiafhængighed forudsætter, at valget i det kritiske øjeblik er præget af praktisk og teoretisk uforudsigelighed, så fortiden ikke kan begrunde en forudsigelse af den valgte løsning. Det betyder, at risikoen for "den uendelige regres", hvor man trin for trin – og uden afslutning – bevæger sig baglæns, er elimineret.

Mahoney<sup>2</sup> sammenfatter de mulige forklaringer på stiafhængighedens reproduktion i fire kategorier, jf. tabel 2. De fire muligheder udelukker ikke nødvendigvis indbyrdes hinanden.

Reproduktionsmekanismen bag den *nytteteoretiske forklaring* bygger på, at aktørerne rationelt foretrækker reproduktion, fordi en ændrings mulige gevinster er mindre end omkostningerne. Institutionelle ændringer vil indtræde, hvis det ikke længere er i aktørernes egeninteresse at fortsætte reproduktionen. Det vil være tilfældet, hvis der dukker mere effektive løsninger op på dagsordenen, eller hvis sociale læreprocesser antyder fremtidige negative virkninger, som kan opveje de korttidsomkostninger, en aktuel ændring vil indebære. Læreprocesserne vil slå så meget mere markant igennem, hvis der er "ændringsaktører" med gennemslagskraft, fx centralt placerede embedsmænd eller eksperter.

---

<sup>2</sup> J. Mahoney, »Path dependence in historical sociology«, *Theory and Society*, 29, 2000: 507-48.

Tabel 2. Oversigt over forklaringer på institutionel reproduktion

	<b>Nytteteoretisk forklaring</b>	<b>Funktionel forklaring</b>	<b>Magtforklaring</b>	<b>Legitimeringsforklaring</b>
<b>Reproduktionsmekanisme</b>	Aktørernes rationelle cost-benefit vurderinger	Tjener en funktion i det samlede system	Støttes af en elitegruppe af aktører	Aktører anser institutionen som moralsk retfærdig
<b>Potentiel institutionskarakteristik</b>	Kan være mindre efficient end tidligere foreliggende muligheder	Kan være mindre funktionelle end tidligere foreliggende muligheder	Kan give magt til elitegrupper, der tidligere var mindre magtfulde	Mindre konsistent med aktørværdier end tidligere foreliggende muligheder
<b>Ændringsmekanisme</b>	Konkurrence, sociale læreprocesser	Exogene chok, der ændrer systemets behov	Svækkelse af eliter og styrkelse af nye elitegrupper	Ændringer i aktørernes værdier eller subjektive forestillinger

I den stærke version af en *funktionel forklaring* skyldes reproduktionen de funktionelle konsekvenser for det større system, som den konkrete institution er en del af. Institutionens konsekvenser for samfundssystemet er samtidig årsag til dens reproduktion. Reproduktionen skyldes en positiv funktion, der kan begrunde institutionens ekspansion, som igen kan øge dens funktionelle kapacitet osv. Modsvaret til den nytteteoretiske effektivitet er *funktionalitet*. Inden for denne ramme kan institutionen udfordres, hvis der opstår en fornemmelse af, at tidligere eksisterende, men ikke realiserede (eller helt nye) muligheder ville være mere funktionelle. Ændringsprocesser, der vil true det overordnede sæt af mål eller værdier, vil typisk blive fremkaldt af ydre chok, som kan betinge en given institutions ændring eller nedlæggelse, hvis systemet skal kunne overleve i den nye sammenhæng.

Også *magtforklaringen* tager afsæt i aktørernes afvejning af fordele og ulemper, men inden for dette perspektiv er aktørerne typisk mere eller mindre ressourcerige, og deres interesser vedrørende institutionens reproduktion kan derfor være i konflikt. I et ydertilfælde kan en institution overleve og blive reproduceret, selv om et flertal ønsker den nedlagt eller ændret, forudsat at beslutningseliten har tilstrækkelig styrke til at sætte reproduktionen igennem. Efter den første (uforudsigelige) vedtagelse er det en *magtdynamik*, der sikrer reproduktionen. Institutionen giver en vis eller visse gruppe(r) magt på andres bekostning, og de begunstigede grupper bruger deres øgede magt til institutionsekspansion – en proces, der tydeligvis kan fortsætte – og forstærkelse af den allerede eksisterende magt. Da udgangsvedtagelser er om ikke tilfældige, så i alle tilfælde uforudsigelige, kan dette

magtbetingede udviklingsforløb indtræde, selv om den gruppe, som nyder fordel af institutionen, i udgangspunktet var mindre magtfuld end en anden gruppe, der havde foretrukket vedtagelsen af en anden institution. Institutioner kan m.a.o. ændre samfundets magtstruktur, så tidligere mindre magtfulde aktørgrupper styrkes på bekostning af tidligere mere magtfulde grupper. En magtbaseret analytisk tilgang ser reproduktionsprocessen som modsætningsfyldt, fordi der kan være grupper, der oplever sig ringere stillet på grund af den institutionelle fastlåsning. Derfor ligger ændringsmulighederne naturligvis i *ændrede magtrelationer*.

*Legitimeringsforklaringen* bygger på, at reproduktionen skyldes aktørernes opfattelse af, hvad der er moralsk rigtigt. Reproduktionen skyldes, at institutionen anses for legitim. Legitimiteten kan strække sig fra en aktiv moralsk støtte til en mere passiv accept af status quo. Nøglen ligger her i en definition af, hvad der er *rigtigt*, og hvad der er *forkert*, uanset *rationalitet*, *funktionalitet* eller *magt*. Reproduktionen støttes da af alle forhold, der øger institutionens legitimitet – også selv om andre tidligere muligheder efterfølgende måtte påkalde sig en større legitimitetsgrad. Institutionen drager fordel af sin oprindelige legitimitet, reproduceres på grund af legitimiteten og vinder herved øget legitimitet. Truslen mod den oprindelige institution ligger da i den mulige udvikling af inkonsistens i den dominerende forståelsesramme, som kan fremkalde nye moralske vurderinger. Bryder det fælles forståelsesrum sammen, indebærer det et sammenbrud i den enighed, der ellers styrer reproduktionen. Ændringsprocesser skyldes således *ændrede opfattelser af ret og rimelighed*.

Hvad enten forklaringen lægger vægten på den ene eller den anden tilgang eller benytter elementer fra flere, er hovedpointen, at årsagssammenhænge flyder fra oprindeligt uforudsigelige historiske hændelser til generelle, selvforstærkende processer af mere omfattende betydning.

## Idéernes rolle

*Historisk-institutionel analyse* bygger på, at *politik*, *institutioner*, *historie* og *idéer* spiller en rolle.

*Institutioner* er formelle og uformelle »regelsæt«, der definerer en bestemt adfærd som ønskelig, og som kan indebære sanktioner ved brud på regelsættet. De indlejres derfor i kulturen som forbindelsesled mellem tidligere erfaringer og aktuelle beslutninger (handlinger), som det finder udtryk i tanken om »*sti-afhængighed*«.

På den anden side er der ikke tale om en automatik. *Social læring* og/eller ændringer i de *ydre vilkår* kan skabe *kritiske øjeblikke*, hvor der stilles spørgsmålstejn ved hidtil anerkendte institutioner og deres indretning. Det kalder på en beslutning om, hvorvidt man vil fortsætte ad den én gang valgte bane eller vælge en ny. Det eksisterende *paradigme* – den givne forståelse af en bestemt institution – udfordres således løbende af erfaringer eller af strukturelle ændringer.

Just i sådanne situationer kan *idéer* spille en rolle, fordi de kan ændre aktørernes synspunkter og holdninger. Politiske handlinger, der fører til ændringer, hviler på idéer, som bestemmer forståelsen

af den foreliggende situation. Omvendt udelukker det ikke, at *strukturelle forhold*, *interesser* og *materielle vilkår* kan spille en rolle. Der vil typisk være tale om et samspil, så idéer øver indflydelse i en politisk proces, som samtidig er påvirket af interesser, magtressourcer og ydre restriktioner.

»Not ideas, but material and ideal interests directly govern men's conduct. Yet very frequently 'world images' that have been created by ideas have, like switchmen, described the tracks along which action has been pushed by the dynamic of interest«. <sup>3</sup>

Betoningen af »kritiske øjeblikke« lægger vægten på situationer, hvor en ændring kan tidsfæstes, fordi den markerer et *brud* med fortiden; men ændringer også kan ske gradvist, næsten umærkeligt, så det dominerende idéunivers undergår et stille sporskifte.

»Nye idéers« gennemslagskraft afhænger af, om *social læring* har rejst tvivl om eksisterende institutioners hensigtsmæssighed, om hæderkronede idéer eller værdier er blevet udfordret, og af, om de »nye idéer« udmøntes af »autoritative stemmer« med indflydelse på de politiske aktører. I andre tilfælde, hvor det drejer sig om »krybende«, *inkrementelle* ændringer, der kun langsomt sætter sig igennem, kan processerne være sværere at identificere.

Sandsynligheden for, at »nye idéer« vinder indpas som ændringsdynamo i den *politiske beslutningsproces*, afhænger bl.a. af, om de udkastes af en *ekspertise*, som beslutningstagerne tillægger autoritet. Jo »tættere« denne ekspertise er på dem, der træffer beslutningerne, jo større er sandsynligheden for, at »idéen eller idékomplekset« slår igennem. Typisk vil der blive lyttet med opmærksomhed til en ekspertise samlet i et udvalg eller en kommission, politikerne selv har nedsat, og i mange tilfælde vil også den administrative struktur, som politikerne er afhængige af, selv repræsentere, hvad politikerne opfatter som en ekspertise. I andre tilfælde sætter ændringerne sig igennem uden iøjnefaldende *brud* men som led i en langsomt fremadskridende proces, der dog kun kan udvikle sig, hvis den ikke møder afgørende modstand på sin vej.

Et »idékompleks« henleder opmærksomheden på bestemte sider af »genstandsområdet«. Noget fremhæves, mens andet træder i baggrunden. Samtidig har »komplekset« et Janushoved. Det peger på den ene side på »løsninger«, der skal eliminere eller reducere de »uhensigtsmæssige« sider af den eksisterende praksis, og indeholder på den anden side argumenter, som skal *legitimere* en ændring. Det er hhv. det *rationelle* og det *symbolske* indhold i »idékomplekset«.

Der er, som antydnet med figur 1, en sammenhæng mellem *idé- og handlingsfeltet* på den ene side og de sociale strukturer eller *rammebetingelserne* på den anden.

---

<sup>3</sup> Max Weber, »Social Psychology of the World's Religions«, in H.H. Gehrt og C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, 1958: 280.

Spørgsmålet om idéers rolle, når en politik ændres eller fastholdes, er i samfundsvidenskaberne blevet rejst med voksende styrke – ikke mindst i analyser af velfærdsstaternes oprindelse, udvikling og ændringer.

### »Framing«

Hvad er sammenhængen mellem idé og handling? En idé kan evt. som led i en sammenhængende teori (*kognitivt*) fremme forståelsen af et givet fænomen, uden at det nødvendigvis giver sig udslag i handling. Handling forudsætter en sammenknytning med det *normative* niveau.

Mens *kognitive idéer* siger noget om, hvordan verden *er*, tilfører de *normative idéer* – eller *værdierne* – en positiv eller negativ konnotation, så de siger noget om, hvad der i en given situation *bør* gøres. Ofte knyttes *forståelse* og *handling* – *deskription* og *normativitet* – sammen ved brug af begrebet »*framing*«. Det henviser til de processer, som skal give aktørerne en bestemt opfattelse af den betydning, der knytter sig til bestemte ord eller sætninger. Beslutningstagerne søger derfor *retorisk/semantisk* at udforme en »ramme«, som skal fremme eller hæmme bestemte forståelser af omverdenen. Netop »rammen« spiller en rolle for den forståelse eller accept, som bliver idéen til del.

»*Framingens*« formål er at udvikle en bestemt forståelse af verden, der kan fremkalde og legitimere handling. Forskellige »rammer« fremkalder forskellige forståelses- eller tolkningsuniverser (»worldviews«), som igen fører til forskellige handlinger.

Begrebet et *paradigme* er en form for »framing«, der dækker en større eller mindre gruppes fælles opfattelse, og som knytter »verdensforståelsen« til *normerne* – forståelsen til handlingen eller handlingerne. *Politiske paradigmer* og *diskurser* er derfor af betydning, hvis man skal forstå idéernes rolle som baggrund for handling.<sup>4</sup>

### Politisk paradigme og diskurs

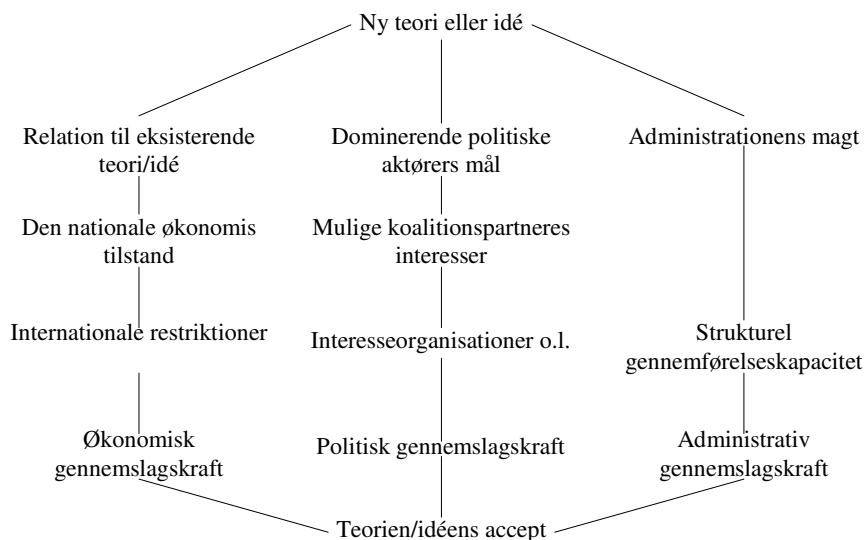
Peter A. Hall<sup>5</sup> har om *politiske idéers* gennemslagskraft noteret, at stater ofte vil være forudindtaget for en politik, som har frembragt gunstige erfaringer. Også for politiske partier og interessegrupper gælder det, at deres ønsker ofte udspringer af deres forståelse af den eksisterende politiske arv; men det er kun et enkelt aspekt, når det drejer sig om accepten af nye idéer.

---

<sup>4</sup> Paradigmet er kun et blandt flere eksempler på »framing«. Således diskuterer Yves Surel, »The role of cognitive and normative frames in policy-making«, *Journal of European Public Policy*, 7, 2000: 495-512, Sabatier og Jenkins-Smiths »advocacy coalitions« og Jobert og Mullers begreb »référentiel« som mulige alternativer. Da formålet her ikke er at diskutere »framing«, holder vi os alene til paradigmet som eksemplifikation.

<sup>5</sup> Peter A. Hall, (red.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across countries*, Princeton 1981.

Figur 3. Faktorer, der påvirker accepten af nye idéer



Halls overvejelser om, hvad der accepteres og slår igennem, er skematisk illustreret i figur 3. Forudsætningen for accept er for det første, at den nye teori eller idé har *økonomisk gennemslagskraft*. Den skal forbedre eller i det mindste ikke forringe den økonomiske situation, og den skal respektere de begrænsninger, der følger af det internationale økonomiske samspil landene imellem. Idéen skal for det andet have *administrativ gennemslagskraft*. Den skal m.a.o. accepteres blandt dem, der skal omsætte den til virkelighed, og den skal holde sig inden for den administrative kapacitet, systemet råder over. Endelig skal den for det tredje have *politisk gennemslagskraft*, så den appellerer til en bredere politisk arena, der er accepteret af de toneangivende politikere.

Når en eksisterende institution møder legitimitetsproblemer, indtræder der en søgen efter nye idéer/fremgangsmåder, som er konsistente med beslutningstagernes normative forståelsesunivers og kognitive paradigme. De søges så omsat i en praksis, og hvis de »virker«, bliver de institutionaliseret og bliver måske internaliseret i et nyt kognitivt og normativt paradigme.

### Paradigmet

Politisk beslutningstagen udspiller sig inden for et accepteret kompleks af politiske idéer, som spejler fælles opfattelser af samfundets og økonomiens egenskaber, idéer om »det offentliges« rolle, fælles politiske idealer og den kollektive erindring om forudgående politiske erfaringer. Sammen bestemmer disse forhold den dominerende politiske ræson eller diskurs. Hermed har den politiske arena både et *beskrivelses-* og et *vurderings-* eller *værdisprog*. Paradigmets »styrke« er vigtig for nye politiske idéers mulige gennemslagskraft.

## »Diskursbegrebet«

Begrebet *diskurs* anvendes som udtryk for den sprogbrug, de symboler og de metaforer, som finder udtryk i den samfundsmæssige kommunikation. Diskursen spiller derfor en central rolle i den demokratiske dialog, fordi den på en og samme tid definerer politiske handlinger og udgør en fortolkningsramme om politiske begivenheder. *Diskurs* er et samleudtryk for det, politiske aktører siger *til hinanden* og kommunikerer *til offentligheden* for at begrunde og legitimere den politik, de ønsker at gennemføre. Det er en sammenhængende *argumentationskæde* i en tale, en samtale, en drøftelse eller en debat, der lægger sig som en *social ramme* om det, der kan siges om et bestemt forhold. Mellem forskellige grupperinger – fx politiske partier – kan der være forskelle på de anvendte diskurser, som i så fald konkurrerer om at vinde accept. Striden mellem diskurserne er en »kamp« om de ord, begreber, problemkredse og formuleringer, der bestemmer, hvad der opfattes som virkelighed.

Diskursbegrebet er således tæt knyttet til tanken om »*framing*« af en kompleks virkelighed, og diskursen *kobler* de kognitive til de normative idéer (værdierne). Kognitivt tjener diskursen til præsentation af et politisk programs grundlæggende principper, de problemer, programmet tjener til at løse, de mål, som ønskes realiseret, og de instrumenter, der tænkes taget i anvendelse. Normativt skal diskursen spejle de værdier, mål og idealer, der søges realiseret, og som skal erstatte de hidtil knæsatte forestillinger. Koblingen er knyttet til det, der formodes »at virke« og »at blive accepteret«. Det betyder, at selv om en given politisk diskurs på et givet tidspunkt er dominerende, kan den eksistere side om side med konkurrerende mindretalsdiskurser, der håber på at appellere så meget til offentligheden, at de senere kan vinde dominans.

Såvel paradigmatanken som diskursforestillingen lægger vægt på *idéerne i deres egen ret* og ikke som en spejling af en række bagved liggende interesser. Omvendt er det klart, at selv om processerne er diskursdrevne, indgår også aktørernes og aktørgruppernes manøvrering i forhold til hinanden med afsæt i deres respektive magtressourcer, når det drejer sig om at påvirke begivenhedernes gang.

## Campbells overvejelse om idéer som begreb

Man kan med Campbell<sup>6</sup> anlægge to sondringer. Den første handler om, hvorvidt idéerne »tages for givet« og derfor optræder i »*dybdestrukturen*« som en fælles accepteret baggrund for de politiske beslutninger, eller om de »*løbende diskuteres*« i den politiske debat. »*Baggrundsidéerne*« er dem, som »bare« tages for givet, mens »*forgrundsidéerne*« permanent udfordres af andre idéer i de politiske drøftelser.

Den anden skelnen går på, om idéerne er *kognitive* eller *normative*. På det *kognitive* niveau udtrykker de *beskrivelser* eller fremtræder som elementer i en sammenhængende *teoridannelse*, mens de på det *normative* har karakter af *værdier* eller *holdninger*.

---

<sup>6</sup> J. L. Campbell, »Institutional analysis and the role of ideas in political economy«, *Theory and Society*, 27, 1998: 377-409; se også J. L. Campbell, »Ideas, Politics, and Public Policy«, *Annual Review of Sociology*, 28, 2002: 31-38.

Krydser man de to dimensioner, opstår der en firefeltstabel, som indeholder idéer som *paradigmer*, »offentlig mening«, *programmer* eller som »frames«, jf. tabel 3.

Tabel 3. Idétyper og deres effekter på politisk beslutningstagen		
	»Forgrundsidéer« i den politiske debat	»Baggrundsidéer« i den politiske debat
Det kognitive niveau	<i>Programmer</i> Idéer som forskrifter, der hjælper beslutningstagerne til klare og specificerede politiske handlinger	<i>Paradigmer</i> Idéer som begrænser de kognitivt foreliggende handlemuligheder, politikerne står over for
Det normative niveau	»Frames« Idéer som symboler og begreber, der hjælper beslutningstagerne til at legitimere deres beslutninger i forhold til offentligheden	<i>Den offentlige mening</i> Idéer, der definerer den offentlige mening, som begrænser de normativt foreliggende handlemuligheder, politikerne står over for

*Programmatisk idéer* udtrykker mulige konkrete løsninger på konkrete problemer. Det kan være professionelle eller tekniske idéer, der specificerer årsags-virkningssammenhænge, og som indeholder en handlingsanvisning, men det kan også være politikernes egne forestillinger, der bringes i spil i konkrete beslutningssituationer. Uanset en programmatisk idées mulige »konsekvenslogik«, dens mulighed for at »løse« et foreliggende problem, må den for sin gennemførelse ikke bryde afgørende med den »værdilogik«, der er indlejret i den offentlige mening, og den må kunne indpasses i det kognitivt anerkendte paradigme.

Som en konstellation af antagelser om, hvordan verden er skruet sammen og skal forstås udgør *paradigmer* brede, *kognitive begrænsninger* på de mulige løsninger. De definerer mulighedsområdet for den politiske diskurs i den forstand, at de definerer accepterede praksisser, som sætter politikens mulige mål, prioriteringer og indhold. Derfor har programmatisk idéer, som stemmer overens med et dominerende paradigme en lettere gang på jorden, end dem der anfægter paradigmet.

Idéer, der definerer den *offentlige mening*, virker som en *begrænsning* på de løsningsmuligheder, der normativt er politisk acceptable, fordi de nyder *legitimitet*. Der er tale om en bredspektret palet af holdninger og normative forudsætninger om, hvad der er ønskeligt eller ikke ønskeligt. Det er ikke den kvantitative offentlighed, som statistisk definerer den offentlige mening – endsige den kvantificerede »mavefornemmelse«. Det handler om de idéer – de fælles og accepterede forventninger, som er indlejret i *dybdestrukturen*, og som vanskeliggør politiske ændringer, fordi de lægger en begrænsning på politikernes handlemuligheder. Gennemførelse af programmatisk idéer og ændringer i det kognitivt anerkendte paradigme forudsætter, at der ikke brydes med de værdier, som

er indlejret i den offentlige mening, eller at det lykkes at påvirke den offentlige mening i retning af accept af ændringerne.

Idéer kan endelig være råstoffet i en »framing«, der fx kan overføre symboler eller begreber fra et område til et andet eller kombinere idéer på en måde, så der dannes en ramme omkring en beslutning, der lader den fremstå som acceptabel og *legitim* for offentligheden. Der vil derfor ofte i »framing« blive gjort brug af elementer, som også optræder i den offentlige mening. Beslutningstagerne tilegner sig de værdier, der er indlejret i den offentlige mening for at manipulere den med egne formål for øje. De er derfor ikke blot begrænset af den offentlige mening, men kan gennem »framing« påvirke den og mobilisere den til egen fordel. *Reframing* er derfor en væsentlig del af for ikke at sige en forudsætning for gennemførelse af politiske ændringer. Reframingen kan dels demobilisere eksisterende, kollektive handlingsmønstre – fx ved at understrege deres negative aspekter, dels udvikle nye.<sup>7</sup>

Framing eller diskursstrategier er nødvendige, hvis der af den ene eller den anden grund ønskes et brud med et kognitivt anerkendt paradigme. De kan antage forskellige former.<sup>8</sup> Man kan eksempelvis tale om *rekombinationsstrategier*, hvor alle eller væsentlige dele af de hidtil accepterede værdier fastholdes men tillægges en anderledes vægt i værdihierarkiet. En anden mulighed er *semantiske strategier*, der bygger på selve den semantiske præsentation af de normative idéer. Det giver i princippet fire »rene« former for semantiske diskursstrategier, jf. tabel 4, der ofte anvendes i kombination.

	»Ny« semantisk præsentation	»Gammel« semantisk præsentation
»Nye« værdier	semantisk innovation diskontinuitetssemantik	overgangsemantik kontinuitetssemantik
»Gamle værdier«	restaureringssemantik	en næppe særlig effektiv form for restaureringssemantik

Egentlige »nye« værdier er ikke hyppigt forekommende. Rekombination er mere typisk, men ofte vil værdierne i deres nykombinerede eller nyvægtede form blive overbetonet – eller »oversolgt« – en *diskontinuitetssemantik*, som skal overbevise om, at der foreligger et »brud med fortiden«. Neologismer og de muligt positive konnotationer, der knytter sig til forandringer (til det bedre) er anvendte midler. Omvendt kan det, hvis de »nye« værdier i større eller mindre grad er i modstrid med værdier, som kognitivt eller normativt er indfældet i »baggrundsværdierne« (paradigme og/eller offentlig mening), være nødvendigt parallelt at anvende en *kontinuitetssemantik*, der lader det »nye«

<sup>7</sup> Jf. Mark M. Blyth, »Any More Bright Ideas? The ideational Turn of Comparative Political Economy«, *Comparative Politics*, 1997, 29: 229-250.

<sup>8</sup> Se fx Lutz Leisering, »Paradigmen sozialer gerechtigkeit, Normative Diskurseim Umbau des Sozialstaats«, i Stefan Liebig, Holger Lengfeld, Steffen Mau, (Hg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*, Frankfurt/Main, 2004.

fremtræde integreret med »det gamle«. Det kan bane vejen for mindre ændringer, der dog i deres kumulerede effekt langsigtet skaber betydelige institutionelle ændringer, som igen via et ændret »worldview« åbner vejen for paradigmatiske ændringer og ændringer i den offentlige mening. For dem, der vil fastholde en én gang realiseret samfundsform i dens traditionelle/ortodokse skikkelse, kan en *restaureringssemantik*, hvor »gamle« værdier søges fastholdt gennem en ændret retorik, være en anvendelig diskursstrategi.

Analyse af sådanne semantiske diskurs- eller ændringsstrategier forudsætter analyse af centrale politiske dokumenter og debatter til beskrivelse af, hvordan beslutningstagere definerer problemer afhængigt af deres normative og kognitive forudsætninger, herunder hensyntagen til hhv. »nye« og »gamle« elementer i lys af det hidtil kognitivt dominerende paradigme og den normativt fremherskende offentlige mening. Herved fremtræder idéer som forudsætninger for kollektiv handling, der skal ændre bestående institutionelle strukturer, idet de bidrager til at redefinere eksisterende og skabe nye identiteter.