

VELFÆRDS- STATENS OG SOCIAL- DEMO- KRATIETS MARKEDS- TILPASNING

Af Søren Kolstrup

Ved årsskiftet i 1998/1999 havde 13 ud af 15 regeringer i EU socialdemokratisk deltagelse. De tre store, Storbritannien, Frankrig og Tyskland, var alle ved århundredets afslutning socialdemokratisk ledet. Også i lidt mindre lande som Portugal, Sverige, Holland og Danmark sad socialdemokrater ved samfundets ror – ofte støttet af centumpartier. Socialdemokratismens krise i 1980'erne var blevet overvundet. Socialdemokraterne var igen blevet regeringsbærende.¹

Massimo d'Alema fra Venstredemokraterne i Italien, Gerhard Schröder i Tyskland, Lionel Jospin i Frankrig og Tony Blair tegnede på hver deres måde nye socialdemokratiske partier, og socialdemokratismen havde altså også fremgang i mange mindre lande gennem 1990'erne.

Det politiske skifte fik sociologen Anthony Giddens til at tale om markedsfundamentalismens tilbageslag, selv om den fortsatte på globalt plan. Den hollandske samfundsforsker Rene Cuperus og hans tyske kollega Johannes Kandel berettede i en rapport fra 1998 om socialdemokraternes magiske tilbagekomst. Året før havde det danske Socialdemokratis Europa ordfører Ove Fich med optimisme tilkendegivet, at de vesteuropæiske socialdemokrater nu havde tilbageerobret den politiske dagsorden.²

Det springende punkt er imidlertid, om Nyrup-Rasmussen-perioden rent faktisk bidrog til at standse den globale markedsfundamentalisme. Eller om der var tale om en periode, hvor den nyliberale bølge blev transformeret ind i den danske velfærdsstats struktur gennem markedsorienterede reformer?

Vi skal her vise, at Nyrup-regeringen indfriede ikke blot nogle af Schlüter-periodens hedeste drømme om mere marked, men tog selv førertrøjen på nye områder. Der blev kommercialiseret, udliciteret og privatiseret mere end tidligere. Det er spændingen mellem nyliberalismen og den klassiske socialdemokratisme, som blev fastholdt, når det gjaldt velfærdsstatens kærneydelser, som her sættes under lup.

I artiklen belyses de forskellige typer af markedstilpasning og med dette udgangspunkt foretages en indkredsning af Socialdemokratiets smertetærskel for markedskonforme reformer. Den universalistiske velfærdsstats ydelser og dens finansiering bestod, den socialdemokratisk ledede regering tilstræbte fortsat øget lighed i samfundet kombineret med en behersket keynesianisme, men der blev samtidig indført helt nye konkurrenceelementer i

den offentlige sektor, ligesom offentlig drift blev kommercialiseret, udliciteret og privatiseret, hvorfor det er berettiget at tale om en *gennemgribende markedsgørelse af det universalistiske projekt, herunder en tilsvarende ændring af den klassiske socialdemokratisme*.

Den klassiske socialdemokratisme

Den klassiske socialdemokratisme blev båret frem af en kritik af den kapitalistiske produktionsmåde, der skabte magtkoncentration, ulighed og kriser. Over for individualisme og konkurrence opbyggede arbejderbevægelsen kollektivismen og solidaritet. Målet var fælles ejendom og en retfærdig fordeling af udbyttet, midlet at styrke demokratiet og vinde folkeflertallet for det socialistiske projekt.³

Ideen om fælles eje til produktionsmidlerne blev aldrig ført ud i livet. Derimod formåede partiet at sætte afgørende præg på en velfærdsstat, hvor skattefinansierede ydelser og lige adgang for alle til undervisning, sundhedspleje, social omsorg og (i et vist omfang) bolig blev en integreret del af samfundslivet. I perioden 1953 til 1988 praktiseredes den klassiske socialdemokratisme, hvor partiet etablerede en syntese mellem velfærdstænkning, økonomisk politik og mere demokrati. Her og nu handlede det om universelle ydelser, fuld beskæftigelse og øget lighed. Der skulle opbygges en modmagt til markedet som led i et klassekompromis. I hele perioden herskede forestillingen om velfærdsstaten både som et mål i sig selv, men også som en trædesten på vejen mod den "demokratiske socialisme". I perioden 1969 til 1984 blev opbygning af lønmodtagerfonde (ØD) sat på dagsordenen som et redskab til demokratisering af produktionsapparatet. Det er disse klassiske omdrejningspunkter, som undergik omfattende ændring fra 1988 og med voldsom styrke fra 1992. Perspektivet amputeredes. Man bevægede sig med socialdemokraten Jan Helbaks ord fra demokratisk socialisme til socialt demokrati – markedstænkningen satte sit præg på partiets reformarbejde i stort og småt.⁴

Lad os indramme den klassiske socialdemokratis knudepunkter.

Først den universelle velfærdsstat. I perioden efter Den anden verdenskrig blev stadig flere ydelser universelle, den gamle transgrænse nedbrudt led for led. Den foreløbige kulmination i denne udvikling var folkepensionens indførelse i 1956, der tildelte et mindstebeløb til alle samfundets borgere. Modellen kom til at danne skole. Medborgertanken – nemlig retten til en ydelse qva borger – og skattefinansiering gik hånd i hånd. Et system, der har haft to foreløbige klimaks: Folkepensionen i 1956 og Bistandsloven 20 år senere i 1976, hvor forebyggelse og kompensation ved indkomstbortfald skulle kompenseres ud fra en behovsvurdering, så det hidtidige eksistensgrundlag ikke blev forringet. En generøs lovgivning der blev neddrolet under indtryk af de følgende års økonomiske tilbageslag.⁵ Men universalismen bed sig fast. Heri lå ikke blot ønsket om lige adgang til offentlige ydelser og lige behandling for alle i samme situation, men også ønsket om at indføre ydelser af en så gennemgående og høj kvalitet, at man overflødiggjorde den private løsning.⁶ Socialdemokratiet havde ambitionen om at undgå et todelt velfærdssystem, hvor de velbærgede betalte sig til mere og bedre velfærd – med risiko for skatterevolte.

Kravet om fuld beskæftigelse og lighed var snævert knyttet sammen med Socialdemokratiets introduktion af keynesianismen. Gennem en målrettet og rationel efterspørgselsstimulering skulle der skabes fremgang og tryk.

Historikeren Niels Wium Olesen har understreget, at keynesianske tanker allerede blev introduceret i Socialdemokratiet i 1944 som et blandt flere midler til at fremme partiets mål. Nils Bredsdorff har derimod påpeget, at den socialdemokratiske version af keynesianismen først manifesterede sig i løbet af 1950'erne, da de fremstormende cand. polit.'er fik overbevist fagbevægelsen om, at den nye vækstpolitik skabte rum for lønkamp – ikke lønstyring. Columbusægget var tilsyneladende opfundet – økonomiske kriser og miljøkriser bortrationalliseret. Trylleordet, der sammenbandt økono-

misk vækst og sikkerhed i arbejdsliv og familieliv, var tryghed.⁷

Det sidste og mest diskuterbare element i begrebet den klassiske socialdemokratisme er formentlig kravet om en demokratisering af arbejdslivet, produktionsapparatet og det økonomiske system. Programmatisk set opereredes der i hele den klassiske periode med begrebet demokratisk socialisme. Det er dog først i perioden 1967-1973, der blev igangsat målrettede fremstød for industrielt og økonomisk demokrati.⁸ I de reformorienterede arbejdsprogrammer kom det til udtryk i kravet om planlægning, investeringsstyring og ØD.8) På det retoriske plan fortsatte Socialdemokratiet op gennem 1980'erne med at opfatte sig som et parti til venstre for midten, der ville en demokratisk socialisme. Så sent som efteråret 1992 udtalte Svend Auken: "Den tredje vej, Socialdemokratiets vej, den demokratiske socialisme, er den eneste ideologi med både perspektiv og realisme".⁹ Uanset hvorledes man vurderer betydningen af begrebet "demokratisk socialisme" bidrog det til at signalere over for medlemmer og offentlighed, at fællesskabet skulle udvides, markedskræfterne indskrænkes.

I tillæg til den klassiske socialdemokratisme føjedes i slutningen af 1960'erne miljøpolitikken.¹⁰ Hermed understregedes kravet om tæmning af kapitalismens vildskud gennem statsregulering.

Vi skal her iagttage, at det gamle socialdemokratiske projekt, der indebar en politik mod markedet, i 1990'erne blev omformuleret til en politik for markedet. Det var ikke afvikling af velfærdsstaten, der var på dagsordenen, men tilpasning til markedet.

Markedstilpasninger

Markedstilpasninger kan ses som en teknisk løsning på styringsmæssige problemer. Lyketoftlinjen i det danske Socialdemokrati betragtede således privatisering og markedsmekanismer ikke som et mål i sig selv, men derimod som et middel til at få mere for pengene ("work smarter"). Vi skal her undersøge, om

de nye markedsløsninger anfægtede den klassiske socialdemokratisme og den nedarvede velfærdsstat. For at kaste lys over denne problemstilling er det nødvendigt at være opmærksom på de forskellige former for markedsinstrumenter, der kan anvendes helt eller delvist, enkeltvis eller samlet.

Den svenske statskundskabsforsker Torsten Svensson har i sin undersøgelse af det svenske samfunds markedstilpasning peget på fire dimensioner:

Der er for det første spørgsmålet om *ejendomsret- og produktionsform*, hvor offentlig ejendom står over for privat ejendom med selvstyrende non-profit organisationer som en mellemliggende form.

Der er for det andet spørgsmålet om *finansiering* af den offentlige aktivitet spændende fra brugerbetaling over en blanding af offentlige og private tilskud frem til en ren skattefinansiering.

Der er for det tredje spørgsmålet om *antallet af producenter*, hvor den klassiske velfærdsmodel byder på én aktør i modsætning til den frie konkurrences mange aktører.

Endelig for det fjerde: Den enkelte enhed kan have fuldstændig *autonomi* i forhold til ydre regulering eller være underlagt en gennemgribende offentlig styring.¹¹

Ud fra disse analyseredskaber når man således frem til den mest fuldkomne markedsmodel gennem total egenfinansiering, privat ejendomsret, afregulering og fravær af offentlig indsigt kombineret med mange konkurrerende aktører. I den modsatte ende af skalaen fremstår den store fællesskabsmodel med gennemført solidarisk skattefinansiering og 100% fælles ejendom kombineret med statsstyring og en statslig eneret til at frembringe ydelsen. Altså den universelle velfærdsmodel svarende til de klassiske socialdemokratiske idealer som de kom til udtryk i det danske sygehusvæsen – i alle tilfælde før 1990'erne.¹²

Demokratidimensionen synes imidlertid at være fraværende i Svenssons analyseapparat. Inden for den enkelte aktørs aktivitet kan der således være tale om en central, autoritær ledelse eller deltagerstyring, hvor såvel ansatte



Socialdemokraten Mogens Lykketoft optrådte i slutningen af 1980'erne som formand for arbejderbevægelsens nordiske samarbejdskomite SAMAK, der krævede fornyelse af den offentlige sektor. Der blev stillet krav om øget produktivitet gennem decentralisering, øget valgfrihed og konkurrence. Her lanceres de nye ideer på et pressemøde i 1990 med Mogens Lykketoft i midten, men stadig kombineret med traditionelle socialdemokratiske krav om tryghed og opgør med grønthøstermetoden.

som brugere besidder indflydelse/vetoret. I spørgsmålet om den enkelte producents autonomi og åbenhed kan man forestille sig to yderpoler: På den ene side fravær af åbenhed, på den anden side en situation med offentlig indsigt, hvor brugere, borgere og presse har

fuld indsigt i aktørens aktivitet. Spørgsmålet udgør et vigtigt aspekt i markedstilpasningen, idet offentlig indsigt (i form af aktindsigt i forvaltningen, ombudsmandslov m.v.) er knyttet til offentlige foretagender, medens en sådan åbenhed ikke kan rummes inden for det



privatretlige felt, hvor hensynet til forretningshemmelighed er af vital betydning for firmaets overlevelse.¹³

Svensson fremhæver den skattefinansierede virksomhed under ledelse af et centralstyret statslig monopol, som markedsøkonomiens

modpol. Jernbanedriften før nyliberalismen æra gives som eksempel herpå. Her var tale om offentlig drift under en statslig myndighed med eneret på togdrift. Socialforsikringssystemet udgør et andet eksempel.¹⁴ Inddrager vi demokratiaspektet i vor drøftelse kan vi imid-

lertid tegne endnu en modpol i forhold til den rene markedsløsning, nemlig en situation hvor et offentligt foretagende har eneret på en deltagerstyret aktivitet og evt. fuld åbenhed i forvaltningen, men uden at være underlagt en gennemgribende central styring. Den brugerstyrede el- og telesektor i Danmark før 1990-ernes liberalisering nærmede sig en sådan tilstand.

Privatisering og forberedelse til privatisering

Vi skal i det følgende kaste lys på den del af liberaliseringsøvelsen, der vedrører salg af offentlig ejendom eller forberedelse hertil.

Jord, fabrikker, maskiner, samfærdselsmidler skal under folkets umiddelbare ledelse og kontrol, stod der i Socialdemokratiets principprogram fra 1888.¹⁵ Synspunktet var selvsagt dybt kontroversielt hvad angik jord og fabrikker, ikke når det drejede sig om samfærdselsmidler. De var en del af den kapitalservicerende stats logik, eftersom ejerne af produktionsmidlerne i det 19. århundrede fandt det naturligt at lade staten tage sig af kapitalkrævende og usikre investeringer. Hvor ejendomsbesidderne så en profitmulighed – som i tilfældet Københavns Sporveje – foregik kommunaliseringen som led i åben klassestrid.¹⁶ Samfundets infrastruktur kom på offentlige hænder. Herom opstod konsensus – i store træk.

Først i løbet af 1980'erne, da Thatchers og Reagans nyliberale bølge skyllede ind over Europa, overvejede den første Schlüterregering forskellige former for markedstilpasninger. I marts 1983 nedsatte den borgerlige firekløverregering et privatiseringsudvalg, der pegede på udlicitering og overførsel af driftsbevillinger direkte til brugerne. Hovedoverskrifterne blev modernisering, afbureaukratisering og det magiske ord selvforvaltning med affinitet til demokrati og løsrivelse fra centralt styre, men ikke afhændelse af offentlig ejendom. Tiden er ikke moden til privatisering, meddelte Poul Schlüter partifællen Henning Dyremose sommeren 1983, da denne kom anstigende med en privatiseringsrapport fra fol-

ketingsgruppen. Rapporten landede i statsministerens nederste skrivebordsskuffe.¹⁷ Derimod talte regering med stor energi om mulighederne for i langt højere grad at drive den offentlige virksomhed efter principper som gjaldt på private arbejdspladser.¹⁸

Den konservative Schlüter kom på intet tidspunkt i nærheden af det privatiseringsprogram, som Margaret Thatcher introducerede i England, og New Zealands Labour med Roger Douglas i spidsen gav sig i kast med i 1987.¹⁹ I Danmark indskrænkede regeringen sig til at indføre en begrænset brug af markedsmekanismer i den offentlige sektor og gøde jorden rent ideologisk for privatisering og udlicitering.

Vendepunktet kom med den socialdemokratiske ledede regering i 1993.

Det var under Nyrup Rasmussen, landet oplevede de mest omfattende og dybtgående privatiseringer af offentlig ejendom i det 20. årh. Det var også under Nyrup Rasmussens ledelse, der blev indledt forberedelser til senere privatiseringer, dels ved at stille krav til offentlige foretagender om forretningsmæssig drift, dels ved at sætte offentlig aktivitet på aktier. Endelig er det bemærkelsesværdigt, at nyliberalismens indtog i 1990'erne bevægede sig ind på områder, som samfundet siden 1880-tallet havde opfattet som naturlige monopoler, der burde varetages af det offentlige. Den nyliberale bølge var ikke blot en repetition af tidligere liberal lærdom og praksis, men formåede at bevæge sig længere ind på fællesskabets arena end tidligere set.

Men selv om nyliberalismen bevægede sig frem med vældig hast, er det ligeså karakteristisk, at egentlige privatiseringer indskrænkede sig til landets infra- og kommunikationsstruktur, medens privatiseringer inden for velfærdsstatens kærneområder som undervisning, sundhed og socialvæsen forblev små og ubetydelige.

Det er muligt at indkredse nogle klare mønstre i udviklingen:

I en række tilfælde blev den offentlige drift først underlagt krav om forretningsmæssig drift og sat på aktier for i næste ombæring at blive løsrevet fra politisk kontrol gennem

løbende frasalg af statslige aktier. Altså gradvis privatisering.

Verdens ældste lufthavn Københavns Lufthavn i Kastrup står som prototype på denne udvikling. Efter nogle enkelte magre år i 1980'erne begyndte foretagendet at vise et pænt overskud. Her var ekspansionsmuligheder og udsigt til en fortsat god forretning for staten. I 1990 fremsatte den konservative trafikminister Knud Østergaard forslag til lov om Københavns Lufthavne A/S. Det nye selskab skulle drives på et forretningsmæssigt grundlag og trafikministeren afhænde 25% af aktierne efter en overgangsperiode. Nu skulle der satses på ekspansion og udbytte, fra 1994 stigende børskurs.²⁰ Målt ud fra ønsket om effektivitet blev der tale om en succes: Antallet af passagerer pr. medarbejder steg år for år efter 1990.²¹ Guldægget blev større. Det fristede. Staten solgte i flere omgange ud af statens lufthavnsaktier – i 1994 25% af selskabets aktier, i 1996 yderligere 24%, i 2000 endnu 15%, så statens ejerandel ved udgangen af år 2000 var indskrænket til højst 35%.²² Trafikministeren besad en styrende aktiepost gennem hele forløbet, men profit gik forud for behovsstyring.

Denne model kan iagttages i en række andre tilfælde. Mest iøjnefaldende er de eksempler, hvor processen førte til et ubetinget frasalg af offentlig ejendom. Historien om salget af TeleDanmark er eksemplet på den mest dybtgående og omfattende privatisering i Danmarkshistorien. Tele Danmark blev stiftet i november 1990 som moderselskab for de regionale brugerstyrede teleselskaber. Samfundets interesse er sikret, og aftalen står som et perspektivrigt alternativ til privatisering, lød det dengang fra Socialdemokratiet. Liberaliserings- og privatiseringsprocessen tog imidlertid fart efter SR regeringens tiltræden. I 1994 indledtes et storstilet salg af statsaktier, hvilket nedbragte statens ejerandel til 51%. To år senere vedtog man den fulde liberalisering af telekommunikationssektoren, alt medens TeleDanmark begyndte at agere på verdensmarkedet: Selskabet forsøgte at opkøbe andre selskaber og indgik sammen med det amerikan-

ske selskab Ameritech fælles ejerskab af det belgiske teleselskab Belgacom. I oktober 1997 blev alle statens aktier i Tele Danmark solgt til giganten Ameritech for godt 30 mia., der blev anvendt til at nedsætte statens gæld.²³

Det overraskende var næppe liberaliseringen af selve markedet med adgang for mange private aktører, ej heller aktiesalget. Det var blevet en del af de hegemoniske kræfters spil. Englænderen Susan Strange har således indkredset de teknologiske og økonomiske kræfter, der med den amerikanske stat som frontfigur gennem 1980'erne sikrede en liberalisering og privatisering af telesektoren.²⁴ Derimod var det påfaldende, at den danske stat frafaldt ethvert ønske om at få kontrol med Ameritech, ligesom staten på intet tidspunkt overvejede selv at forestå kontrollen med selve teleinfrastrukturen – det rå kobber – gennem et offentligt selskab. Ameritech betalte til staten en overkurs på ca. en trediedel per aktie.²⁵ Til gengæld frafaldt staten enhver form for indflydelse på virksomhedens drift. Man valgte hverken den folkekapitalistiske vej – at sætte aktierne til salg på Københavns Fondsbørs med mulighed for en bred ejerkreds herunder det offentlige – eller drøftede en offentlighedsmodel med et eller flere offentlige selskaber til varetagelse af selve infrastrukturen. Den rene privatiseringslinje havde vundet.

Tele Danmarks privatiseringsproces kan iagttages i en række andre tilfælde: Den statsdrevne datacentral blev solgt til det amerikanske Computer Sciences Corporation i 1996 og den sidste statsaktie afhændet i 1999, DSB Gods blev solgt til Deutsche Bahns Railion i 2000, DSB Busser blev efter navneskifte til Combis solgt til engelske Arriva i 2001. Vi møder her historien om, hvordan offentlig drift ikke blot blev sat på aktier, men tillige tvunget til at fungere på forretningsmæssige betingelser for til sidst at blive solgt til internationale firmaer, der kunne bruge Danmark som et skandinavisk brohoved til yderligere ekspansion.²⁶ DSB-bussernes markedsgørelse er tillige fortællingen om en offentlig busdrift, der gennem indførelse af tvungen udlicitering blev forvandlet til en aktør, som erobrede

Tabel 1. Privatisering og forberedelse til privatisering

		Offentlig selskab		Offentlig A/S		Non-profit		Privat ejendom	
		Behov	Marked	Behov	Marked	Behov	Marked	Behov	Marked
Kryolitselskabet Øresund	1985								aktiesalg
Junckers Industrier	1989								aktiesalg
Statsanstalten for Livsforsikring	1990								aktiesalg
Københavns Lufthavne	1990				A/S				
Københavns Lufthavne	1991								aktiesalg
Københavns Lufthavne	1994								aktiesalg
Københavns Lufthavne	1996								aktiesalg
Københavns Lufthavne	2000								aktiesalg
Tele Danmark	1990			x	holding				
Tele Danmark	1994								aktiesalg
Tele Danmark	1998								total salg
GiroBank	1991			x	A/S				
GiroBank	1993								aktiesalg
Giro Bank	1994				børsnotering				
BG Bank	1995								fusion ¹
Datacentralen	1991				I/S				
CSC Danmark	1996								aktiesalg
CSC Danmark	1999								total salg
Statens Konfektion	1992				A/S				
Statens konfektion	1995				konkurs				
Det danske Klasselotteri	1992				A/S				
EKR Kreditforsikring	1993								fusion ²
EKR Kreditforsikring	1995								aktiesalg
EKR Kreditforsikring	1997								aktiesalg
HT				x	A/S				
					(100% udlicitering) ³				
DSB jernbanedrift	1995	x	x						
DSB	1998	x	x		(15% udlicitering annonceres)				
DSB S-tog A/S	1998			x	A/S				
DSB Gods	2000								total salg ⁴
DSB Rederi	1995			x	A/S				
Scandlines A/G	1997			x	fusion ⁵				
DSB Busser	1995				A/S				
Combus	1997				A/S				
Combus	1998								salg muligt ⁶
Combus	2001								total salg ⁷
Post Danmark	1995	x	x ⁸						
Elreform	1999					x	A/S	x	salg af kraftværker muligt ⁹
Havnedrift	1999			x	A/S		?		

Kilde: Greve (1999). Greve(2000). Politiken 23. 9. 1999, 15. 12 2000. Lovtidende.

markedsandele gennem dristige tilbud, så dristige at Rigsrevisionen kritiserede Combustilbudspolitik for ikke at være økonomisk bæredygtig. Det offentlige selskab udgjorde hverken nogen kvalitativ forskel til privat drift eller skrupelløs dumping. Det overspillede sin rolle. Det blev solgt for 100 kr.²⁷

Postgiroens radikale ændring fra gebyrfri overførsel af pengebeløb til almindelig bankdrift følger sig til samme tendens, blot med dansk bankkapital som vinder. I 1991 blev giroen sat på aktier, to år senere afhændede staten 51% af aktierne og gav samtidig den gamle giro mulighed for at udlåne penge på lige fod med konkurrenterne gennem en traditionel gebyrpolitik. I 1995 opløstes GiroBank A/S, og Bikuben A/S overtog driften gennem en fusion af de to foretagender. Hermed forduftede forestillingen om at udvikle en offentlig Postsparebank, der kunne tilbyde billige og enkle bankprodukter med udgangspunkt i giroen. Tilhængerne af samfundsnyttig bankdrift gennem gebyrfrihed og lav rente som erstatning for konkurrence, gebyrer og høj rente trak det korteste strå.²⁸

Endelig åbnedes for privatisering af havnedrift sommeren 1999. En offentlig havn kunne ikke blot omdannes til et kommunalt aktieselskab eller selvstyrehavn med en forretningsorienteret bestyrelse, men også organiseres som en ren privatretlig organiseret havn.²⁹

I et par tilfælde har transformationen fra offentlig, samfundsstyret drift til aktieselskab ikke ført til salg af statslige aktier – endnu. Det gælder i tilfældet DSB Rederi senere fusioneret med Deutsche Bahns DFO til Scandlines A/S. Parallelt hermed åbnedes for konkurrerende færgefart med pålæg om rutesejlads på udvalgte strækninger – senere ophævet gennem krav om tvungen udlicitering. Scandlines fik herefter ret til at jage øget overskud gennem rationalisering og ekspansion. Anderledes med DSB S-tog, der blev oprettet som 100% statsligt datterselskab under DSB med pålæg om S-togskørsel og fortsat offentlighed i forvaltningen – netop fordi der ikke var tale om konkurrenceudsat kørsel.³⁰

Forsøget på at drive offentlig virksomhed i markedets billede førte i et par tilfælde til en hybrid, hvor den offentlige virksomhed og

1) Fusion mellem Sparekassen Bikuben A/S og GiroBank A/S til BG Bank A/S

2) Fusion med hollandsk forsikringsselskab

3) Der dannes et offentligt A/S selskab som kan byde på ruterne. Samtidig indvarsles en 100% udlicitering senest 2002. jf. FF 1994-95 s. 293fff.

4) Formelt er der tale om en fusion, reelt er der tale om et salg til Deutsche Bahns Railion, idet DSB gods blot beholder et par procent af aktierne jf. Politiken 15.12. 2000.

5) Scandlines A/S (tdl DSB Rederi) og DFO til Scandlines A/G ejet af Trafikministeriet i DK og Deutsche Bahn.

6) Lov nr. 1046 1998 ophæver begrænsningen på 25% ved salg af aktier i Combustilbudspolitik, så trafikministeren frit kan sælge samtlige aktier.

7) Staten sælger Combustilbudspolitik for 100 kr.

8) Post Danmark skal i stigende grad drives efter forretningsmæssige kriterier.

9) Kraftværkerne, ikke distributionsselskaberne, sættes på aktier med mulighed for salg og opkøb på markedet jf. lov nr. 375 og 235-38 1999

Anm.: Kryds eller anmærkning i teksten tilkendegiver, hvornår og hvordan en kommercialisering og/eller privatisering af en offentlig aktivitet fandt sted. En kommercialisering – dvs. offentlig drift på forretningsmæssige betingelser – er tilkendegivet med et x eller tekstanmærkning ud for marked, opretholdes visse samfundsforpligtende mål er der tillige afsat x under behov, medens en hel eller delvis privatisering er markeret med tekstanmærkning aktiesalg eller total salg under privat ejendom marked.

kontrol blev bevaret, men hvor der samtidig introduceredes en markedsorientering.

Det gjaldt posten og jernbanens passagerdrift. De to statsforetagender skulle stadig indfri samfundshensyn, men samtidig trænes op til at handle kommercielt for på længere sigt at kunne magte en traditionel konkurrencesituation.

Postvæsenet blev i 1995 ændret fra en statsvirksomhed direkte underlagt trafikministeriet til en "selvstændig offentlig virksomhed" ledet af en bestyrelse på 9 medlemmer, der skulle fungere på "forretningsmæssigt grundlag". Post Danmark overtog driften af det gamle postvæsen for et beløb på 2,6 mia., som blev overdraget kontant til staten. Det nye foretagende havde fortsat en landsdækkende postbefordringspligt, men der var fra første færd indbygget en asymmetri i skæringspunktet mellem behov og marked: Post Danmarks eneret gjaldt breve op til 250 gram, men koncessionshaveren havde pligt til at udbringe breve op til 1 kg overalt i landet. *"Allerede om fem år kan vi meget vel miste eneretten og stadig sidde tilbage med alle pligterne...Vi skal være kapitalstærke for at kunne imødegå de trusler, som ligger i horisonten og lurer"*, udtalte Post Danmarks chef Helge Israelsen.³¹

Reformen tilskyndede de hjerterene liberalister til nye fremstød: *"...vi burde lægge hele postvirksomheden ind i et aktieselskab, hvor vi så kunne have solgt en del af aktierne. Venstre vil forbeholde sig sin ret og frihed til – hvis mulighederne byder sig – at lægge Post Danmark ind i et rigtigt aktieselskab"*, udtalte Venstres Svend Heiselberg.³²

Jernbanens passagerdrift gennemgik et lignende forløb. I 1994 blev der vedtaget en rammeaftale mellem regeringen, Venstre og Det konservative Folkeparti, der skulle sikre, at DSB blev omstillet til en mere markedsorienteret virksomhed. I 1995 blev DSB omdannet til en statsvirksomhed under ledelse af en selvstændig bestyrelse på 9 medlemmer og en administrerende direktør, der skulle sikre en konkurrencedygtig virksomhed, men stadig underlagt trafikministerens og folketingets ret til at udstikke samfundsmæssige mål. Også

her tonede Post Danmark modellen frem. Det første skridt til markedsførelse var taget. I 1997 blev jernbaneinfrastrukturen udskilt i en selvstændig statsvirksomhed.³³ Året efter skabtes en adskillelse mellem DSB som jernbanevirksomhed og staten som indkøber af trafikale ydelser og regulerende myndighed. Vejen var banet for, at staten nu kunne købe ydelser af forskellige operatører. En tolkning der bekræftes af det forhold, at loven åbnede for udlicitering af 15 % togdrift.³⁴

Som påpeget af Vagn Greve blev de her skitserede reformer gennemført let og smertefrit af SR-regeringen med et massivt flertal i ryggen – kun venstrefløjen meldte fra. I nogle tilfælde gav også SF grønt lys for aktieselskabsdannelse og markedsproces. Hverken i Folketinget, på arbejdspladserne eller i miljøbevægelsen var der nævneværdig modstand at spore.³⁵

I ét eneste tilfælde blev der på udvalgte dimensioner opstillet modspil til markedskræfterne, stødretningen stod på intet tidspunkt til diskussion hos de toneangivende kræfter, men SR-regeringen ville som minimum grønne og sociale bølgebrydere. Det gælder El-reformen af 1999.

Medens man i Norge, Sverige og Finland liberaliserede for fuld hammer, var den danske regering afventende og på detailpunkter kritisk. Den grønne profil skulle medtænkes, forbrugerindflydelsen ligeså.³⁶ Danmark var hverken Finland eller Frankrig: Man slog hverken bro til Nordens optimistiske el-liberalister, eller de franske modstandere heraf

En tobensløsning blev introduceret: Forsyningssikkerhed blev sikret gennem forbruger-ejede dsitributionsselskaber, miljømål gennem udstedelse af CO2-kvoter og et grønt marked for strøm fra vedvarende energi. Markedskræfterne blev til gengæld sluppet løs via en trinvis markedsåbning, de helt store strømslugere fik først adgang til det frie marked, den almindelige husholdning fra 2002, og som et afgørende punkt for markedstilhængerne: Der åbnedes for salg af kraftværker. Det lokale el-selskab fik med el-reformen en andel/aktie i et kraftværk, som man kunne vælge at frasælge

– indtægten herfra skulle dog bruges til at sænke el-prisen. Sigtet var klart: De private selskaber skulle have større råderum. Tilhængerne talte om den frie konkurrence og forbrugergevinst, modstanderne om udsigten til monopoldannelse og magtkoncentration.³⁷

Liberaliseringsbølgen stødte imidlertid mod en – foreløbig – ubrydelig mur. Ugebladet *Mandag Morgen* skød over målet, da det efteråret 1996 euforisk erklærede: *“1990erne bliver public service selskabernes mest dramatiske årti. I sidste del af 1990erne og starten på det næste århundrede handler udviklingen bl.a. om liberalisering af energi- og sundhedssektoren.”*³⁸ Energisektoren blev liberaliseret, ikke sundhedssektoren. Den danske privatiseringsbølge var udtryk for en kontrolleret tilbagemægning af statens direkte kontrol. Der var en klar demarkationslinje: Den gik ved velfærdsstatens kærneydelser som sundhed, undervisning og social forsyning. Her “nøjedes” man med at introducere nye markedsmekanismer, herunder udlicitering. Vi skal senere iagttage, at netop denne demarkationslinje var en afspejling af den smertegrænse, som Socialdemokratiet internt og eksternt tegnede for privatiseringens fremmarch.

Kaster vi blikket på hospitalssektoren er det bemærkelsesværdigt, at der ganske vist opstod enkelte nye privathospitaler i begyndelsen af 1990erne, men de fik på grund af gældende lovgivning en perifer rolle, som ikke anfægtede det eksisterende hospitalssystem.

Omkring 1990 herskede en vis optimisme blandt tilhængerne af privathospitaler. Samfundet havde betydelige økonomiske problemer, skattetrykket var højt og den politiske vilje til at give det offentlige sygehusvæsen en massiv saltvandsinsprøjtning var fraværende blandt de toneangivende. Hos det købedygtige publikum var der samtidig en vilje til at betale for sundhedsydelser. Det var i denne situation forsikringssekselskabet Hafnia slog til. I 1989 udbød man en såkaldt helbredsforikring til virksomheder som enkeltpersoner, der dækkede udgifterne ved indlæggelse på betalingssygehus. I samarbejde med bl.a. rengøringsgiganten ISS, Midtbank og Varde Bank investere

rede Hafnia på nogenlunde samme tid i The Mermaid Clinic. I begyndelsen af 1990erne var der således kun to større betalingssygehuse organiseret som et aktieselskab, nemlig The Mermaid Clinic og PrivatHospitalet Borup. Hertil kom en række mindre klinikker og de foreningstyrede sygehuse med bl.a. Gigtföreningen og Scleroseforeningen som ejendomsindehavere, der havde tradition for driftsoverenskomst med det offentlige sygehusvæsen for at varetage specialopgaver.³⁹ De sidste var således et eksempel på, at der inden for den behovsstyrede sektor kunne optræde forskellige aktører, der delte opgaverne mellem sig efter en plan.

PrivatHospitalet Borup gik ned med flaget, men flere kom til som følge af de stigende ventelister: Ved indgangen til det nye årtusinde var der flere privathospitaler end i 1990. Men stadig gjaldt, at selv flagskibe som Hamlet og Mølholm tog sig af afgrænsede opgaver. De var – og er! – et beskedent supplement til det offentlige hospitalssystem omend et supplement i svag vækst. Dette private vokseværk var ikke udtryk for en villet privatisering – tværtimod – men derimod en afspejling af den universelle velfærdsstats generelle akilleshæl: Hver gang det offentlige ikke kan leve op til en højklasset løsning med umiddelbar adgang for alle, vil der opstå grobund for private tilbud.

Kun i ét tilfælde nærmede privatiseringsbølgen sig bevidst velfærdsstatens hjertekamre, der leverer direkte velfærdsydelser til borgerne: I sidste halvdel af 1990erne solgte Københavns Kommune 21.000 boliger – de fleste til andelshavere og private, de færreste til almen boligorganisationer. Kommunen fraskrev sig hermed boliganvisning til disse boliger. De gamle socialdemokraters storstilede inførelse af kommunale boliger godt 80 år tidligere i 1916 bukkede under for 1990ernes nyliberale bølge anført af Socialdemokratiet – for at bedre den slunkne kommunekasse.⁴⁰

Holder vi os udelukkende til velfærdsstatens infrastruktur, blev den over hele linjen berørt af 1990ernes liberaliserings- og privatiseringsbølge. Hver eneste reform pegede

hen mod mere marked. Hvor der blev 100% privatiseret, opgav samfundet indflydelse uden påkaldelse af en golden share som i tilfældet Tele Danmark; hvor den demokratisk kontrol blev bevaret som i tilfældet med posten og DSB's passagertransport, pegede reformerne hen mod øget kommerialisering med senere mulighed for en smidig privatisering.

Den offentlige finansiering bestod – med ridser

Skattefinansierede ydelser for alle overlevede 1990'erne, men ikke uden ridser i lakken.

Den fælles finansiering af undervisning, sundhedsvæsen og social omsorg var gennem 1990'erne fortsat det bærende princip. Vi kan ganske vist registrere en stigende egenbetaling af de samlede udgifter fra 9,9% i 1987 til 13,7% ti år senere, men borgerne fik samtidig bedre adgang til eksisterende ydelser og flere tilbud end tidligere.⁴¹ Egenbetalingen steg parallelt med offentligt vokseværk.

Inden for sundhedssektoren vandt egenbetaling en smule terræn. I 1992 finansierede det offentlige omkring 26% af udgifterne inden for voksentandplejen, i 1997 var indsatsen faldet til ca. 23%. Forestillingen om en skattefinansieret, forebyggende sundhedstandpleje havde aldrig slået rigtig rod i den danske velfærdsdebat.⁴²

På medicinområdet indledtes en omlægning af eksisterende tilskud, men med risiko for øget egenbetaling for de fleste. Fra og med 2000 indførte man egenbetaling op til 500 kr. for lægeordineret medicin, men kombineret med tilsagn om stigende tilskud jo større behov og lettelser for personer med varige lidelser.⁴³

Vederlagsfri undervisning gennem hele skolesystemet var en socialdemokratisk mærkesag gennem hele 1900-tallet. Det var derfor kun naturligt, at SR-regeringen afskaffede nogle af den tidligere borgerlige regerings afgifter på f.eks. fotokopier.⁴⁴ Desto mere påfaldende var det, at SR-regeringen i 1999 fremsatte forslag om brugerbetaling inden for den

almene voksenuddannelse på alle ikke centrale grundfag så som psykologi, filosofi, erhvervsøkonomi, spansk og italiensk. Regeringen anfægtede hermed sit eget mål om alles ret til et vederlagsfrit 12-årigt skoleforløb.⁴⁵

Inden for den sociale forsyning kan man konstatere et ikke ubetydeligt fald i forældrebetalingssandelen for både dagpleje, vuggestuer, børnehaver, fritidshjem i perioden 1990 til 1993, som imidlertid begyndte at stige svagt igen efter SR-regeringens tiltræden.⁴⁶

I det store perspektiv udgjorde den øgede egenbetaling krusninger på overfladen. Nye muligheder opstod. Eksempel: Antallet af daginstitutionspladser oplevede en kraftig stigning. I perioden 1985 til 1990 voksede antallet af pladser med 11%, i perioden 1995-99 med hele 22%. Samme tendens kan iagttages inden for uddannelsessektoren. I 1990 fik 7,5 ud af 10 en ungdomsuddannelse, knap 10 år senere var det 9 ud af 10. I 1992 blev der optaget 27.000 studerende på en mellemlang eller lang videregående uddannelse, i 1999 var tallet steget til 36.000 – en stigning på over 30%.⁴⁷

Den enkeltstående begivenhed, der udgjorde et åbent og smertefuldt brud med fortiden, var efterlønsreformen i 1999. Den fælles finansiering blev reduceret til fordel for egenfinansiering. Et besparelsesprojekt på alle felter: Man skulle nu være medlem af en A-kasse i hele 25 år ud af de forudgående 30 år og ikke 20 år som tidligere, den maksimale efterlønsperiode blev forkortet fra 7 år til 5 år gennem nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år, altså to år mere på den skrabede folkepension, der blev opstillet nye modregningsregler med krav om modregning af alle pensionsordninger (undtagen ATP), og ydelsen i hele efterlønsperioden blev fastlagt til højst 91% af højeste dagpengesats mod tidligere 100% af højeste dagpengesats de første 2 år ligesom et helt nyt personligt efterlønsbidrag indbetalt over 25 år så dagens lys. Hermed fremstod en ordning, der mere havde præg af den centraleuropæiske forsikringsmodel end den skattefinansierede universalistiske model. Socialdemokratiets ledelse lagde imid-



Hvem skal tage sig af de ældre? I midten af 1990'erne rasede internt i Socialdemokratiet en skarp debat om rækkevidden af udlicitering. På partiets september kongres i 1996 besluttede et flertal, at pleje og omsorg var en samfundsopgave, som ikke skulle udliciteres.

lertid vægt på de nye gulerødder i systemet: Efterlønsmodtageren var berettiget til højeste dagpengesats, hvis han først tiltrådte ordningen som 62-årig og kunne samtidig undgå de ny, tyngende regler for pensionsmodregning. I regeringens selvforståelse var omlægningen blot et forsøg på at justere kursen ved at fastholde lidt flere på arbejdsmarkedet, men samtidig fremtidssikre efterlønnen.⁴⁸ Disse betragtninger kunne dog ingenlunde skjule det nye efterlønsprincip: Mindre skattefinansiering, øget selvhjulpenhed.

Brugerbetaling vandt en kende frem op gennem 1990erne, men den skattefinansierede grundstruktur bestod. Her var en frizone, der holdt stand over for markeds kræfterne. Danmark mærkede ikke svenske tilstande, hvor dækningen under arbejdsløshed og sygdom faldt fra 90% til 75%, fra 1998 kun til 80%.⁴⁹

Flere aktører – mere konkurrence

Lad os få konkurrence på pris og kvalitet ved at åbne for mange aktører i velfærdssektoren, lød det med stadig stærkere røst fra Finansministeriet og KL (Kommunernes Landsforening) gennem 1990erne. Vi har her at gøre med en mekanisme, der ikke nødvendigvis resulterede i privatisering. Det offentlige skulle stadig have kontrol over den pågældende ydelse. Det afgørende var konkurrenceprincippet – ikke om operatøren var privat eller offentlig. Udlicitering var kodeordet.⁵⁰

Først under de socialdemokratiske ledede regeringer i 1990erne kom der for alvor skub i udliciteringen – som i tilfældet med privatisering. Den socialdemokratiske finansminister tog førertrøjen i tæt parløb med den socialdemokratiske ledelse i KL, men mønstret blev brudt i kommunerne. Her var venstrekommunerne i front både hvad angik antal af udliciteringer, og hvad angik udlicitering inden for nye, uprøvede områder.

Som påpeget af Niels Åkerstrøm Andersen blev udliciteringsideer, der bevægede sig ud over bygge- og anlægsopgaver, sat på dagsordenen i slutningen af 1980erne. I 1989 pålagde regeringen de statslige institutioner at ud-

byde opgaver svarende til 1% af institutionernes bruttoudgifter, og to år senere afgav Finansministeriet en betænkning til fremme af udlicitering. Arbejdsgiverorganisationerne ville en tvungen udlicitering, lønmodtagerorganisationerne slog på frivillighedsprincippet.⁵¹

I 1991 udstedte den konservative finansminister Henning Dyremose et cirkulære om merudbud af statslige opgaver, som man håbede kunne indebære en mindre besparelse. Dette cirkulære blev imidlertid afløst af et langt mere omfattende og dybtgående cirkulære om udbud og udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver udstedt af finansminister Mogens Lykketoft i 1994. Det nye var ikke udlicitering af anlægsopgaver, men derimod et generelt påbud om dels at undersøge mulighederne for udbud inden for alle statslige driftsopgaver, dels at igangsætte udlicitering, såfremt dette var mest fordelagtigt for staten. Instruksen lød:

§1. Som almindelig regel for disponering over statslige bevillinger gælder, at opgaver, som vil kunne udføres af eksterne leverandører, med passende mellemrum skal underkastes en udbudsrunde... udbudte opgaver skal udliciteres, dersom det gennem udbuddet godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten.

Stk.2. Statslige institutioner har ligeledes pligt til gennem regelmæssige udbudsrunder at undersøge, om institutionernes eksterne leverandører er bedst og billigst.

Arbejdsgiverorganisationernes ønske i 1991 blev på det nærmeste indfriet af den socialdemokratiske finansminister tre år senere. Det overordnede princip var udbud og udlicitering, afvigelse herfra krævede en særlig dokumentation fra den pågældende statsinstitution – f.eks. at opgaven krævede for store omkostninger, for omfattende administration eller bød på tekniske problemer. Året forinden havde Finansministeriet udsendt "Nyt syn på den offentlige sektor", hvor udlicitering blev anskuet som led i et frugtbart samarbejde mellem den offentlige og private sektor⁵²

Udlicitering var ikke blot sat på dagsordenen, men på vej til at blive gennemført i den statslige sektor. De borgerlige fik blod på tanden. De pressede på for at få indført tilsvarende krav i amter og kommuner, men forgæves. Når Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti i Folketinget stillede krav om, at man skulle opstille konkrete måltal for udlicitering og oprette organer til yderligere styrkelse af udlicitering, var regeringspartierne afvisende.⁵³ Sådanne udspil kom tilsyneladende for tæt på de bløde sektorer inden for sundhed og omsorg.

Hvad de borgerlige ikke formåede i Folketinget lykkedes til gengæld ganske godt i de enkelte kommuner med Kommunernes Landsforening som inspirator. KL udgav pjecer og vejledninger om udlicitering, lavede konferencer, oprådte som rådgiver når udbudsmateriale og evalueringsskemaer skulle formuleres og udsendte standardiserede måle- og vejemetoder for at sikre fornøden politisk kontrol.⁵⁴ Udlicitering blev et gængs instrument. På kommunalt plan især inden for rengøring, på amtsplan inden for busdrift. Offentlig busdrift var ved årtiets udgang således ved at være en saga blot – med Århus og Odense som de eneste undtagelser. Inden for de klassiske velfærdsområder skole, sundhed og social omsorg trådte byrådene imidlertid vande. Kun kommuner domineret af Venstre eller andre borgerlige kræfter gik her i spidsen. Græsted-Gilleleje i Frederiksborg amt var først med udlicitering af ældreplejen, Tørring-Uldum, Lyngby-Taarbæk, Skovbo, Assens og Farum gav sig dernæst i kast med udlicitering inden for børne- og ungeområdet. I alle de fem nævnte tilfælde var det ISS (oprindeligt også Jydsk Rengøring), der fik overdraget opgaven.⁵⁵

KL's formand socialdemokraten Anker Boye lancerede udlicitering som et blandt flere redskaber til at sætte focus på både effektivitet og kvalitet, et redskab til at finde den bedste og billigste løsning. Overvejelser om tab af demokrati når en opgave overgik til kontraktregulering, tab af viden og erfaring på området, manglende muligheder for løbende justeringer af opgaverne og omkostningerne

ved at indføre et ekstra profitled kan ikke spores i Anker Boyes pressemeddelelser. Derimod udtrykte pressemeddelelserne en fascination ved udliciteringens magi: Evnen til at hjælpe kommunerne ud af en trængt økonomisk situation ved at sikre bedre kvalitet for de samme eller færre skattekrone.⁵⁶

I de enkelte kommuner var Socialdemokratiet imidlertid kølige over for udlicitering. Frygten for at stå magtesløs ved udlicitering var udtalt hos de menige byrådsmedlemmer. Andelen af kommuner og amter med socialdemokratiske/SF borgmestre, der foretog udlicitering af driftsopgaver, lå markant under den samlede andel af kommuner og amter med socialdemokratisk/SF borgmester. Socialdemokraterne var betænkelige ved udlicitering af omsorgsopgaver.⁵⁷

Der blev privatiseret i 1990'erne – mere end nogensinde tidligere. Der kom også mere skub i udliciteringen, med Finansministeriet som en vigtig drivkraft, medens de socialdemokratiske dominerede kommuner var tilbageholdende – på linje med den socialdemokratiske kongresvedtagelse i september 1996 og senere hovedbestyrelsesbeslutninger (jf. afsnittet Markedsbølgen og Socialdemokratiets smerte-grænser).

Autonomi og markedsstyring

De offentlige institutioner kan fungere som deltagerstyrede enheder orienteret mod behov og samfundsmål. Men disse institutioner kan også fungere som enheder på et marked, hvor markedsmekanismen får overtaget – hvor den fælles finansiering opretholdes, men hvor efterspørgsel vinder over behov, hvor borgere bliver til kunder, hvor kvalitative mål kvantificeres af hensyn til en markedsprofil.⁵⁸ Disse mekanismer underminerer ikke velfærdsstaten, men kan samlet set bidrage til at anfægte traditionelle lighedsmål og dermed give velfærdsstaten et helt nyt ansigt.

1990'erne er historien om en forstærket decentralisering og autonomi, der rakte hånd til markedet, ikke til politiske mål og deltagerstyring.

Resultatløn er et eksempel på denne bevægelse. Det offentlige havde siden midten af 1980'erne gjort brug af en decentral løndannelse ved at introducere lokallønsordninger og cheflønsordninger.

Tendensen var udtalt: En stadig stigende andel af lønnen på det offentlige arbejdsmarked skulle forhandles lokalt. I 1990 anvendtes blot 0,38% af den samlede lønsum i staten decentralt, i 1999 formodentlig 2,33%. Her var tale om begrænsede midler, men den politiske vilje til at forstærke tendensen var udtalt. Af endnu større tyngde var beslutningen på det kommunale område, hvor ca. halvdelen af de ansatte fik aftalt nye lønformer i 1997. Overenskomstfornyelsen i 1999 satte yderligere skub i overgangen til nye lønformer, så alle personalegrupper i kommuner og amter ved årtusindskiftet kom på ny løn. Lokal løn var kodeordet. Disse lønsystemer påvirkede ikke umiddelbart velfærdsstatens indretning. Pensionen udbetaltes, børnene blev passet, undervisningen afviklet. Den nye løn kunne udbetales efter gamle forskrifter som anciennitet og uddannelse, men den kunne også – og heri lå det nye – tildeles efter den enkeltes produktivitet og effektivitet: I sidste nævnte tilfælde ville den ansattes energi blive forskudt fra proces til målelige resultater, fra medansvarlig aktør til lønfixeret arbejdskraft.⁵⁹

Også det statslige budget- og bevillingssystem bevægede sig med stadig større styrke i retning af mere resultatorientering. SR-regeringen udarbejdede fra første færd en lind strøm af servicedeklarationer og indførte kontrakter mellem centraladministrationen og den enkelte institution. Her formuleredes krav om præcise og målbare resultater. Det kunne handle om øget besøgstal på Nationalmuseet, det kunne også handle om nedsættelse af den gennemsnitlige behandlingstid i Landsskatteretten eller halvering af sagspakken i Patentdirektoratet. Disse initiativer kan for en umiddelbar betragtning ses som led i en forstærket central styring gennem opstilling af stramme, operationaliserbare mål, altså styring og ikke autonomi, men i og med vejene til målene blev overladt til den enkelte institution og

dennes forsøg på at skærpe sin profil på et marked, banede centralmagten hermed vejen for en kvalitativ forandring af den offentlige ydelse: Institutionernes succeskriterier reduceredes til det målbare. Det handlede i stigen de grad om at erobre markedsandele gennem flere kunder, besøgende, klienter i butikken.⁶⁰

Overalt blev der fikseret på slutresultater. I benchmarkinganalyser foretog man sammenligninger af institutionernes produktivitet nationalt og internationalt – lanceret ud fra ønsket om at lære det bedste af de bedste.⁶¹ I taxametermodellen, der vandt indpas i uddannelsessektoren, fik den offentlige myndighed tildelt en fast takst pr. produceret kandidat. Jo større produktion, jo større tilskud fra staten. Hermed indbyggede man en automatisk udgiftstyring. Hvad der startede med erhvervsskole-reformen i 1991 under den borgerlige regering bredte sig under SR-regeringen til universitetsverdenen i 1994. Rektorerne leverede kritik af markedssvingningernes indflydelse, enkelte politikere pippede med, men kritikken var forgæves.

De lokale uddannelsesinstitutioner fik godt nok mere albuenum og mulighed for selv at tage initiativer, men kun hvis de kunne producere flere kandidater. Resultat kom let til at dominere over proces, elev/studentsvingninger kom let til at herske over stabilitet og planlægning.

På hospitalsområdet gik man mere forsigtigt til værks. I finansloven for 1999 blev det aftalt at introducere den såkaldte 90/10 model, hvor den aktivitetsbestemte ydelse blev indskrænket til 10%.⁶²

Den offentlig sektor blev i sigende omfang formet i markedets billede – med den fælles finansiering som en vigtig undtagelse.

Den økonomiske politik – i markedets tegn

“Det er ikke uden problemer at føre en aktiv finanspolitik. Men det fører til endnu større problemer at lade være. Det er derfor min faste overbevisning, at vi kan og skal forsøge at føre en stabiliserende finanspolitik, samtidig med, at

vi fastholder en klar linie, der stiler mod overskud og nedbringelse af den offentlige gæld...

Når der er brug for at lempe, er det afgørende, at lempelserne er tilrettelagt omhyggeligt og målrettet med henblik på samtidigt at opnå strukturelle forbedringer. Det synes jeg faktisk, vi gjorde 1993.

Endelig vil jeg fremhæve, at alternativerne til at lempe finanspolitikken i lavkonjunkturer let kan være værre. Det er slående, så mange der efter de 7 års lavkonjunktur fra 1986 til 1993 nærmest grundlæggende mistede tiltroen til, at beskæftigelsen kunne stige..."

Sådan bedømte finansminister Mogens Lykketoft regeringens finanspolitik under et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. maj 1995.⁶³

Lykketoft havde ganske ret i, at SR-regeringens såkaldte kick-start i 1993-94 var udtryk for et bevidst, målrettet forsøg på at sætte gang i økonomien – med klassiske keynesianske redskaber. Efter 7 års lavkonjunktur kom der gang i efterspørgsel og investeringer. Hvad finansministeren imidlertid ikke omtalte nærmere, var karakteren af det store strategiske skifte hen mod en strukturpolitik, der med hegemonisk kraft kom til at gennemsyre de følgende års politik. Efter kick-starten blev ikke blot den økonomiske politik i snæver forstand, men hele centralnervesystemet i regeringens politik underkastet ønsket om at tilpasse sig markedet. Udbudsøkonomi vandt over traditionel keynesianisme. Denne tilpasningsøvelse kom til udtryk i den måde kick-starten blev afviklet på, i arbejdsmarkedspolitikken, i socialpolitikken, i uddannelsespolitikken.

Ny kurs mod bedre tider indebar en finanspolitisk lempelse i 1994 bestående af skattelettelser kombineret med fremrykning af offentlige investeringer, en mere offensiv socialpolitik og en bedre fordeling af det eksisterende arbejde gennem nye orlovsordninger. For at udnytte ubrugt kapacitet i bygge- og boligsektoren blev der skabt mulighed for konvertering af lån. Venstre meldte fra. Partiet sagde nej til et stort statsunderskud, men ja til stram styring af statens udgifter. Kick-starten virke-

de imidlertid efter hensigten. Der udgik en vækstvirkning på 1,3% af BNP fra den ekspansive finanspolitik.⁶⁴

Klassisk socialdemokratisme, det samme gælder i store træk skattepolitikken:

Som påpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var der en række initiativer, der pegede mod øget lighed i de nye skattereformer. Fradragenes værdi blev begrænset, øget progression i kapitalindkomstbeskatningen og skattelempelserne finansieret gennem ikke mindst hårdere beskatning af frynsegoder, kapitalgevinster og arbejdsgiverforbrug. Det nye – set fra et klassisk socialdemokratisk synspunkt – var imidlertid en lempelse af de marginale beskatninger. Lønmodtagere med de forholdsvis højeste indkomster ville på sigt få de største skattelettelser. Indførelse af skat på miljøbelastende aktiviteter, lempelse af lejeværdi og et arbejdsmarkedsbidrag (en brutto-skat) pegede ligeledes hen mod ulighedsskabende skattetyper. De grønne skatter skulle lægges på nødvendigt forbrug, ikke blot overforbrug, ligesom indførelse af arbejdsmarkedsbidraget ledte tanken hen på den central-europæiske velfærdsstats bidragssystem.

En veltroldrede radikal leder Marianne Jelved kunne i sine erindringer 7 år senere notere: "*Socialdemokraterne kom til selv at foreslå nedsættelse af marginalskatte, det, de ikke ville være med til nogle år tidligere*".⁶⁵

Reformen var led i en finanspolitisk lempelse med sigte på vækst og jobs, men den nye skattestruktur var formet ud fra et overordnet ønske om at tilpasse karakteren af statens indtægter til en verden med stadig mere åbne grænser.⁶⁶

Markedstilpasningen var sat på dagsordenen fra første færd, men stadig med ønsket om at fastholde en lighedsskabende fordelingspolitik, herunder progression i kapitalindkomsten.

Pinsepakken fra 1998 skærpede den lighedsskabende profil: Yderligere reduktion af rentefradrag (ned til 32% i 2002), nedsættelse af bundskatten til gunst for de mindst bemidlede og mellemindkomster samt ikke mindst lejerne. Igen med miljøskatterne som en "uro-

mager” der på nogle områder vendte den tunge ende nedad.⁶⁷ Trods forsøget på mere lighed var årtiets samlede resultat en kende mere ulighed på grund af billige lån, prisstigninger på fast ejendom og lønefterslæb hos borgere uden ordinært arbejde.⁶⁸

Lad os herefter vende blikket mod Socialdemokratiets nyorientering: Den ekspansive finanspolitik i regeringens første periode kan som nævnt tolkes som udtryk for en forsigtig keynesianisme, det samme gælder afskrivning af offentlig gæld under det følgende opsving, derimod afspejlede den styrke hvormed stabiliseringspolitikken blev indført det nye og snævre handlerum – bestemt af markedskræfterne og EU. I november 1995 talte Socialdemokratiets næstformand Ole Stavad indtrængende til faglige tillidsfolk på Roskilde Højskole om nødvendigheden af en stram politik – af hensyn til fremtiden og af hensyn til finansmarkedernes reaktioner.⁶⁹ Kick-starten skulle ikke blot neddrosles, der skulle arbejdes for et hurtigt og stort overskud. Allerede i 1994 udtalte Finansministeriet, at “der bør stiles mod ligevægt i gennemsnit over konjunkturbevægelserne” for at undgå inflation og rentestigninger. Det økonomiske Råd fremførte i hele perioden krav om fortsatte stramninger ofte benævnt konsolidering. Blikket var rettet skarpt ind mod enhver form for overophedning – mod arbejdsmarkedets flaskehalse, mod inflation!⁷⁰ Ude på sidelinjen skrev økonomen Jesper Jespersen med keynesiansk indignation:

“..hvad vil de økonomiske vismænd og finansministeren dog med de fortsatte økonomiske stramninger, der med usvigelig sikkerhed vil reducere beskæftigelsen i den private sektor? Man fornemmer den neoklassiske ånd [før-keynesianske, SK] svæve over den økonomiske rådgivning”.⁷¹

Arbejdet for at tilpasse sig det internationale marked blev omsat i et stadig stærkere krav om en fleksibel, jobberedt og velskolet arbejdskraft som alternativ til en endnu strammere finanspolitik.⁷² Det var den optik, SR-re-

geringens ledelse arbejdede ud fra. Vi skal her se på de flader, hvor denne politik kom på kollisionskurs med traditionel socialdemokratisk visdom.

Det familie- og socialpolitiske rationale blev hurtigt underlagt hensynet til en udvidelse af arbejdsstyrken og ønsket om en stabil økonomisk politik, herunder lav inflation. Den første Nyrup Rasmussen-regering vedtog sommeren 1993 en ny børnepasnings- og sabbatorlov på 80% af dagpengemaksimum samt uddannelsesorlov på fulde dagpenge – af hensyn til en bedre fordeling af det eksisterende arbejde og større livskvalitet i børnefamiliens hverdag. Allerede efteråret 1994 besluttede man imidlertid en nedtrapning af orlovsydelsen – fra april 1997 til 60%. Sabbatordningen blev afskaffet i 1999.⁷³

Det beskæftigelsesorienterede rationale, der fastslog retten til ordinært arbejde for alle borgere, måtte ligeledes gøre knæfald for markedets krav. Det forholdsvis høje forsørgelsesniveau i Danmark blev – i modsætning til Sverige – opretholdt men dagpengeperioden reduceret i flere runder ned til 4 år fra 2001 med de sidste 3 år benævnt aktivperioden, det første kaldet dagpengeperioden. Rådighedsreglerne blev løbende skærpet, krav om faglig og geografisk mobilitet strammet. Udeblev den ledige fra aktivering uden gyldig grund, fortabte hun retten til dagpenge.

Der blev formuleret jobtilbud, som man ikke kunne sige nej til. Socialdemokratiet legitimerede det nye system under henvisning til de røde faners gamle inskription “Gør din pligt, kræve din ret”. Nu får medlemmerne af en akasse mulighed for at gøre deres pligt i den nye tid, udtalte den socialdemokratiske arbejdsmarkedsordfører Ole Vagn Christensen i oktober 1995. Politologen Erik Christensen har imidlertid gjort opmærksom på, at det gamle slogan blev formuleret i en samfundsmæssig kontekst, hvor kravet om “ingen retigheder uden pligter, ingen pligter uden retigheder” var vendt mod overklassens privilegier og en kritik af de forrettigheder, der hidrørte fra stand eller fødsel. Hertil kom, at man i Socialdemokratiets barndom eksplicit afviste

enhver form for statsstøttet arbejde, der underminerede ordinært arbejde. Samfundsforskeren Asbjørn Sonne Nørgaard har over for denne kritik påpeget, at man bør lægge vægten på retten til uddannelse og aktivering, der i modsætning til 1980ernes passive forsørgelse banede vejen til et almindeligt job. Men selv om aktivlinjen var en hjælp for nogle, var der tale om et repressivt aktiveringselement, som indebar en bevægelse bort fra idealet om fuldt og lige medborgerskab for alle.⁷⁴

Når venstrefløjen stillede krav om, at alle langtidsledige med passende mellemrum skulle have tilbudt fast, ordinært arbejde med fulde lønmodtagerrettigheder, fik udspillet en kold skulder fra regeringen.⁷⁵ Et sådant system kunne let udvide antallet af offentligt støttede jobs og indebære risiko for flaskehalse på arbejdsmarkedet med inflation til følge. Altså en underminering af stabiliseringspolitikken.

På linje med arbejdsmarkedspolitikken blev også socialpolitikken underkastet kravet om ret og pligt til aktivering. Hvad der startede forsigtigt med de 18-19 åriges ret og pligt til aktivering i 1990 vandt efterhånden frem i kommunerne og kulminerede i lov om aktiv socialpolitik fra 1998 under socialdemokraten Karen Jespersens periode som minister. Alle kontanthjælpsmodtagere blev nu omfattet af kravet om aktivering – også misbrugere, psykisk syge, landevejens farende svende. I princippet. Afviste kontanthjælpsmodtageren jobtræning kunne kommunen standse udbetaling af hjælp. Kravet om at være arbejdsmarkedsparat gik forud for andre hensyn. Forrige århundredes seje bevægelse fra almisse til socialhjælp som en ret var erstattet af liberalisternes gamle krav om at styrke selvhjælpsviljen. Man skulle yde for at nyde. Den formodentlig største kursændring i Socialdemokratiets socialpolitiske tænkning. Trods "jobmirakel" forblev antallet af langvarige modtagere af kontanthjælp sort set uændret gennem 1990erne, ligesom kommunerne langt fra aktiverede alle.

Også reformering af førtidspensionen viste den nye tendens. Pension skulle tilkendes ef-

ter et arbejdsevnekriterium, ikke det gamle begreb "tab af arbejdsevne". Først når man havde undersøgt mulighederne for aktiverede støtteordninger, kunne førtidspension komme på tale. Målet var færre på førtidspension.⁷⁶

Det markedsorienterede rationales gennemslag manifesterede sig endelig i den del af uddannelsessektoren, der tog vare på de kortuddannede. Helen Falkenberg og Lisbeth Pedersen har undersøgt daghøjskolernes skifte fra folkeoplysende skoler med et demokratisk og emancipatorisk sigte til institutioner, der optrådte med et målrettet joborienteret sigte. Daghøjskolernes udvikling afspejlede den tiltagende erhvervsretning, som også positivlisten for uddannelsesgodtgørelse og orlov til uddannelse blev underkastet. Hvad der lugtede af fritid og hobby blev luget bort, overbygningsuddannelser ligeså.⁷⁷ Denne udvikling nåede et foreløbigt klimaks med voksen- og efteruddannelsesloven fra 2000. Loven kan ses som en vældig styrkelse af den universalistiske velfærdsstat, alle voksne skulle nu have mulighed for at gennemføre et særligt uddannelsesforløb fra folkeskole til universitet. Hæfter man sig ved den del af loven, der tog sigte på de kortuddannede, toner et andet billede frem, nemlig markedsrationalets dominans. Erhvervelse af almene kompetencer og styrkelse af personligheden måtte vige til fordel for en ren indlæring af basale færdigheder inden for dansk og regning.⁷⁸

I internationale fremstillinger fremhæves Danmark som landet, der i 1990erne satsede på en konsekvent aktiv arbejdsmarkedspolitik og evnede at bibeholde den kendte velfærdsstruktur under et tiltagende ydre markedspress.⁷⁹ I langt mindre omfang berøres det forhold, at det markedsorienterede rationale underprioriterede eller fjernede andre hensyn. Den keynesianske kick-start med fordeling af det eksisterende arbejde udgjorde en parentes i udviklingen. Den nyliberale bølge bed sig fast. Resultatet blev en mere kapitalservice-rende stat indrettet på markedskræfternes kaldesignaler – men uden at berøre grundstrukturen i den universalistiske velfærdsstat.

Markedsbølgen og Socialdemokratiets smertegrænser

Socialdemokratiet har haft problemer med at finde sin ideologiske kurs siden den markedsøkonomiske tænkning fik lov til at vinde indpas i den socialdemokratiske tænkning i 1980'erne, skrev Det fri Aktuells redaktør Lisbet Knudsen som en kommentar til de skarpe og undertiden bitre debatter frem til partikongressen i september 1996.⁸⁰

Markedstænkningens fremmarch siden slutningen af 1980'erne fremprovokerede forskellige strømninger i partiet, som kulminerede i efteråret 1996, men det er også betegnende for partiets udvikling, at der var nogle urørlighedszoner inden for den klassiske socialdemokratisme, som et massivt flertal i partiet bakkede op om. Det gælder de skattebase-rede, universelle velfærdsydelser, det gælder kravet om øget lighed, herunder ønsket om lige adgang til job, uddannelse og sundhed – på disse felter var der en høj grad af fælles fodslag. I alle tilfælde på det programmatisk plan! Skillelinjer og konfrontationer opstod derimod omkring udlicitering og privatisering, i mindre grad når den nye udbudsøkonomi fortalere stillede krav om aktivering af alle. Rørte partiets ledelse ved de skattefinansierede ydelser – jf. efterlønsdebatten – var fanden løs.

Her skal peges på fire strømninger i partiet bestående af de markedsorienterede frontløbere, de stille linjevogtere af gamle dyder, socialisterne omkring tidsskriftet "Snart dages det .." og Lykketoftlinjen – partiets egentlige magtcentrum. De tre først nævnte strømninger kunne i tilspidsede situationer godt skrue op for lyden, men var i et samlet perspektiv blot korrektioner til Lykketoftlinjen.

Lykketofts moderniseringsvisioner så første gang dagens lys under det arbejde, som udfoldede sig mellem fremtrædende nordiske socialdemokrater i 1988. Året efter udsendte arbejderbevægelsens nordiske samarbejdskomite SAMAK, hvor Mogens Lykketoft optrådte som formand, rapporten "Förnya den offentliga sektorn". Her blev der stillet krav om





Omdannelsen af offentlige selskaber er i 1997 kommet til Tele Danmark. Amerikanske Ameritech køber i oktober 42% af det danske teleselskab. Daværende forskningsminister Jytte Hilden og finansminister Mogens Lykketoft flankerer det amerikanske selskabs administrerende direktør Richard Notebaert. Foto: Lars Krabbe, Jyllands-Posten

øget produktivitet i den offentlige sektor gennem decentralisering, konkurrence mellem forskellige operatører og større valgfrihed. Gruppen kritiserede Thatchers afvikling af offentlige monopoler, ikke fordi disse blev privatiseret, men udelukkende fordi private løb med gevinsten. Socialdemokratiets Ny Politik spurgte med udgangspunkt i rapporten Mogens Lykketoft, om han ville et slidersamfund. Lykketoft replicerede: *“Vi skal ikke være mere stressede... Det handler om at organisere og tilrettelægge tingene bedre og anvende den nye teknologi. Som englænderne siger: Dont work harder, work smarter”*. Øvelsen bestod i at trimme og forbedre den offentlige sektor uden at lade skatterne stige. På ét kardinalpunkt blev fortidens argumentation repeteret og fastholdt, nemlig i spørgsmålet om de universelle ydelsers berettigelse. Selektive systemer stigmatiserer, udløser bureaukrati og vanskeliggør gennemførelsen af et gennemskueligt skattesystem, medens risikoen for skatte-revolter undgås, når alle har retten til samme ydelse, lød det i rapportens sortie.⁸¹

SAMAK- rapportens ideer blev kort omtalt i den socialdemokratiske reformplan “Gang i 90erne” fra 1989, som et element i agitationen for den reformpolitik, som i store træk gennemførtes i kick-start perioden.⁸²

Lykketoftlinjens reformperspektiv blev foldet ud i finansministerens debatabog “Sans og samling” fra 1994, hvor socialdemokratiske værdier som øget lighed, fuld beskæftigelse og universelle ydelser blev fremhævet. Ganske som i SAMAK rapporten fra 1989 blev der argumenteret for børnecheck og folkepension til alle: En trangsgrense, der udrænsede overklassen, kan ikke levere midler til en effektiv Robin Hood-politik. Det kan derimod et effektivt opgør med skattefrie gevinster og frynsegoder, ifølge Lykketoft. En socialistisk reformpolitik antydes på intet tidspunkt. Derimod ses visse privatiseringer som et naturligt element i udviklingen, ligesom pensionskassernes kapital fortsat bør underlægges markedskræfterne.⁸³

I et intimt parløb med Lykketoftlinjen kan man iagttage en strømning af især unge, vel-

uddannede markedsorienterede frontløbere med tilknytning til den socialdemokratiske studenterorganisation Frit Forum og partiets politisk-økonomiske sekretariat.⁸⁴ Fra den kant blev der stillet krav om fornyelse af partiet på markante markedsbetingelser, men uden at fornægte mål om lighed og broderskab. Gruppen spillede tæt sammen med Lykketoftlinjens krav om mere konkurrencekraft i den offentlige sektor, blot udtrykt på en langt mere utvetydig og offensiv facon. Denne strømning nåede et foreløbigt klimaks, da gruppen gennem udsendelse af debatoplægget: “Velfærds-samfundets anden fase” inkluderede en række nærtstående personer omkring Lykketoft, nemlig Pia Gjellerup, Jytte Hilden og Erling Olsen. På et felt skiltes vandene: Lykketoft forsvarede offensivt de universelle velfærdsydelse, de markedsorienterede frontløbere takkede nej og pegede på residuelle løsninger som det relevante svar i et samfund med en middelklasse i velstand og vækst.

Første udspil “Velfærd i vanskeligheder” kom i 1994 fra de tidligere Frit Forum-folk Jacob Christensen, Peter Mogensen og Eskil Thuesen. Den offentlige sektor skulle slankes, udlicitering vinde udbredelse og store dele af infrastrukturen privatiseres. Og som et særkende for gruppen: Børnechecken for alle blev karakteriseret som et misfoster. Folkepensionen i sin kendte skikkelse tilhørte fortiden.⁸⁵ Et markant opgør med den klassiske socialdemokratisme.

De tre unge indgik herefter i udspillet “Velfærdssamfundets anden etape”, kaldet Hilden & the Hackers. Den offentlige sektor skulle udvikles og effektiviseres gennem udlicitering – ikke blot inden for rengøring og busdrift, men også når det gjaldt omsorg og hofteoperationer. Det frivillige sociale arbejde fik tildelt en langt større rolle end tidligere, og den sociale indsats skulle koncentreres om de svageste.⁸⁶

De samme liberale visioner blev anslået i debatabogen “Tilbage til friheden” fra 96. Kravet om øget konkurrence i den offentlige sektor blev nu suppleret med ønsket om en demokratisering af produktionslivet på liberale

præmisser: Den enkelte opsparer i pensionsskassen skulle have ret til at flytte sine opsparede midler efter eget ønske.⁸⁷

På et område tegnede de markedsorienterede frontløbere en grænse: Et privat sygehusvæsen som i USA er ikke opmuntrende, skrev forfatterne bag "Velfærd i vanskeligheder" i 1994, og to år senere pointerede Hilden & The Hackers, at en generel udlicitering af sundhedsvæsenet vil være vanvid. Her var tegnet en beskeden smertegrænse – der blev taget afstand fra generel udlicitering.

Den markedsorienterede strømning fremprovokerede sit modstykke. Før partiets kongres i september 1996 udgav kredsen omkring partiets amtsformand på Fyn Elise Pedersen pamfletten: "Liberalismen er sygdommen – ikke kuren". Her var ikke blot tale om en repetition af socialdemokratismens klassiske elementer spændende fra kravet om ordinære jobs til alle, lige adgang til basale ydelser og en tryk tilværelse for alle borgere, men en umiskendelig radikaliseringsstrategi: Markedskræfterne blev fremstillet som skurken, medens udvikling af en socialistisk reformstrategi udtrykte håbet. Denne politiske linje fandt sit udtryk i kvartalskriftet "Snart dages det...". Her blev udlicitering, privatisering og selvstyre karakteriseret som gift for den fælles sektor, decentraliseringsbølgen opdelte samfundet i et hav af egeninteresser og kvalte solidaritetsbegrebet, ligesom partiets aktiveringspolitik sås som udtryk for en borgerlig ansvarsforskydning fra samfundet til den enkelte.⁸⁸

De stille linjevogtere er her betegnelsen for den store, amorfe gruppe af aktive partisoldater, som i partiets presse tog afstand fra markedstilpasninger, der anfægtede den klassiske socialdemokratisme. Man stillede ikke krav om nye sociale reformer endsige en socialistisk reformstrategi, men man udtrykte bekymring over for ny-liberale tilbøjeligheder, undertiden meldte man fra. En gennemgang af partiets interne presse i perioden 1993 til 2001 viser et overtal af indlæg vendt mod den markedsorienterede fornyelse. Mest markant var reaktionen på efterlønsreformen, her udtryktes både vrede og desperation, indlæg på indlæg

signalerede bitterhed over den afbrudte forbindelse mellem partiets rødder og krone, atter andre greb til udmeldelser, mere behersket var kritikken af udlicitering og privatisering, medens aktiveringslinjen fremkaldte sporadisk kritik. Fælles for de forskellige typer af kritik – såvel de direkte udfald som mere spagfærdige spørgsmål – var en fælles bekymring for ikke at sætte "det over styr, som vi har sikret alle gennem mange års fælles sag", som udtrykt i et indlæg fra 2000.⁸⁹

Lykketofts projekt fra 1988 lykkedes. Partiet accepterede en mere markedskonform udgave af velfærdsstaten, men ikke uden korrektioner. På septemberkongressen i 1996 slog partiet fast, at "*Socialdemokratiet er principielt modstander af privatisering. Der er visse dele af arbejdsmarkedet, som bør indgå i den offentlige sektor. Det gælder f.eks. sundheds- og socialområdet ligesom erfaringerne har vist, at den kollektive trafik varetages bedst af det offentlige*". Kongressen fastslog, at der ikke måtte ske en lønnedgang eller forringelse af arbejdsforholdene ved udlicitering (hvor hovedbestyrelsen ville nøjes med at skrive, at de berørte medarbejdere skulle sikres tryghed i ansættelse og et ordentligt arbejdsmiljø) og som en utvetydig melding: "*Socialdemokratiet vil, at pleje og omsorg er én samfundsopgave. På dette område vil vi ikke udlicitere til private*". Linjevogterne trådte i karakter og tegnede en streg i sandet. Hilden & the Hackers havde fået stækket deres virketrang. Offensive formuleringer mod markedet var der imidlertid ikke tale om. Medens Socialdemokratiets arbejdsprogram fra 1992 stadig understregede det økonomiske demokratis betydning, indskrænkede man sig i 1996-programmet til at appellere til virksomhedernes gode vilje – om at skabe rum for de svageste.⁹⁰

Linjen fra 1996 blev i de følgende år fastslået ved flere lejligheder. Der måtte ikke gøres brug af markedsmekanismen, når det gjaldt sundhed, omsorg, pleje og undervisning. Her var smertegrænsen for markedseksperimenter. Samtidig opstillede man stadig flere kvalitative krav til udlicitering og privatisering, der kulminerede med hovedbestyrel-

sens udtalelse 8. april 2000, hvor de oprindelige krav fra 1996 blev suppleret med krav om miljømæssig bæredygtighed, ligesom der ikke måtte udliciteres så store dele af en sektor, at indsigten på området gik tabt. I marts 2001 sagde partiets Århusfolk fra over for EU's krav om tvangsudlicitering af al transport, som ville indebære et farvel til den kommunale busdrift i Århus. Den socialdemokratiske trafikminister Jacob Buksti ændrede kurs og lovede at arbejde for en korrektion af EU's forordning.⁹¹

Linjevogterne satte sig spor

I praksis var det dog Lykketoft linjen – uden korrektioner – der vandt. Busdrift – med undtagelse af den kommunale drift i Odense og Århus – var blevet 100% udliciteret før hovedbestyrelsens krav om begrænset udlicitering i en given sektor. Partiets restriktive bestemmelser i september 1996 fik heller ikke nævneværdig betydning: I partiets trafikoplæg fra oktober 1996 ville man decentralisering, mere konkurrence og udlicitering af lokale jernbanelinjer, privatisering og de mange forøvelser hertil fortsatte ligeledes med uhæmmet kraft, senere fulgte brugerbetaling på VUC og delprivatisering af efterlønnen. I de to sidstnævnte tilfælde havde partiet ikke blot de traditionelle linjevogtere som kritiker, men også LO.⁹²

Et var markedsføring og privatisering af infrastruktur samt mere konkurrencekraft i den offentlige sektor, noget helt andet at foreslå mere brugerbetaling og markedsføring inden for omsorg og sundhed. Det sidste var politisk helligbrøde for dem, der var flest.

Lykketoftlinjen var en skrøbelig vinder. Markedsøvelserne kostede. Socialdemokratiets gamle kamp for øget tryghed blev erstattet af krav om at være omstillingsparat og jobberedt, for de fleste bød sig nye muligheder, men sikkerhedsnettet fik samtidig flere huller. Der blev tæret på medlemmernes nedarvede loyalitet og den goodwill, som var blevet oparbejdet under kickstarten. Medlemmer og vælgere sivede ud – især efter efterlønsreformen.

På de store linjer tabte de vesteuropæiske socialdemokratier terræn: Først vandt borgerligt-nationale kræfter frem i Italien, senere i Danmark, sidst i Portugal og Holland.

Litteratur og kilder

1. Svenning (2000)
2. Giddens (1999) s. 148. René Cuperus and Johannes Kandel (1998). Ove Fichs udtalelse findes gengivet i: Socialdemokraten nr. 4 juni 1997.
3. Bryld (1992)
4. Fra demokratisk socialisme til socialt demokrati jf. Helbak (1996), Den universalistiske velfærdsstats opbygning jf. Kolstrup (1996) og Klaus Petersen (2001). Om keynesianismens indtog i Socialdemokratiet jf. Niels Wium Olesen (2001) og Niels Bredsdorff (1999).
5. Kolstrup (1996) s. 384f, s. 412 f. Hermann (1998) s. 225. Klaus Petersen problematiserer, at universalismen skulle være Socialdemokratiets socialpolitiske teori jf. Klausen (2001). Baldwin betoner middelklassens rolle, ikke Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen, som en udfarende kraft til forståelse af velfærdsstatens universelle prægning.
6. I sidste halvdel af 1980erne under den borgerlige Schlüter regering kan man således konstatere en "creeping universalism" jf. Goul Andersen (1997). Kolstrup (1999).
7. Bredsdorff (1999). Wium Olesen (2001). Lidegaard (2002) peger på tryghedstemaet i den socialdemokratiske optik og propaganda.
8. Helbak (1996). Dalgaard (1995) s. 236ff.
9. Politiske Breve 18. september 1992.
10. Rasmussen (1996)
11. Svensson (2001) s. 21-34. Blomqvist og Bo Rothstein (2000) behandler valgfrihedsbegreb og behovsstyring.
12. Enkelte non-profit sygehuse, altså uden et privat profitmotiv, til varetagelse af offentlige opgaver på offentlig kontrakt kan næppe hævdes at ødelægge eksemplet. Efter 1990 dukker enkelte private sygehuse op organiseret med profit for øje. jf. Private betalings-sygehuse (1990).
13. Greve (1999). Greve (2000) Her medtænkes demokratiskussionen og spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen sættes under lup. Markedsføring ses som en indskrænkning af det offentlige rum.
14. Svensson s. 31.
15. Dybdahl bd. 2 (1969) s. 132.
16. Busck m.fl. (1973-74) s. 33. Kommunalisering af Københavns Sporveje jf. Almegaard og Klintø (1984)
17. Administrationsdepartementet: Rapport afgivet af

- privatiseringsudvalget (1983). Bredsdorff (1992) har behandlet den borgerlige regerings anvendelse af selvforvaltningsbegrebet for at legitimere omstillinger og nedskæring. Henning Dyremose har om Poul Schlüters holdning til partiets interne privatiserings-rapport udtalt: "Rapporten var faktisk ikke særligt vidtgående, ikke noget som en moderne socialdemo-krat ville have problemer med i dag. Men dengang var det anderledes. Der var en anden holdning til privatisering. Schlüter vurderede, at hvis privatisering blev lanceret i en stor og samlet sammenhæng, så ville det føre til politiske hug og til, at regeringens sand-synlighed for at overleve ville forsvinde". Men målet var privatisering jf. Dyremose (99) s. 133.
18. Bentzon (1988).
19. Vedrørende New Zealand jf. Castles, Gerritsen, Vowles (1996) s. 17. Vedrørende England jf. Johnson (1991)
20. Cortzen (2000) s. 33, 39 og 44.
21. Finansministeriet: Budgetredegørelse 1996. Velfærdssamfundets veje. Tillæg om styreformer s. 74f.
22. jf. tabel 1. og Cortzen (2000) 59f. Politiken 22.11. 2000.
23. Historien om Tele Danmark er kort gengivet i Budgetredegørelse 98 s. 208. Greve(2000) s. 102. So-cialdemokratiets syn på telereformen i 1990 er gengi-vet efter partisekretær Steen Christensens resumé til årsmødet september 1990 jf. Socialdemokratiets års-beretning 1990 s. 8.
24. Strange (1996) s. 102ff., 187.
25. Om salget jf. JyllandsPosten Erhverv&Økonomi 28.10. 1997.
26. Politiken 23. 9. 1999, 15. 12. 2000, 15.1. 2001.
27. Greve (2000) s. 86f.
28. Debatten om giroen og det forsvundne alternativ til markedet jf. FF 1995-96 s. 1921-19 Lovtidende 1996 L 1124. Lovtidende L 125 1995. Budgetrede-gørelse 96 Velfærdssamfundets veje. Tillæg om sty-ringsformer s. 72.
29. L 326 Lovtidende A 1999. Hundrede års trafik (2000) s. 97f.
30. L 231 Lovtidende A 1995 om DSB Rederi, L 337 Lovtidende A 1996 om konkurrerende færgefart, L 291 Lovtidende A 1998 om ophævelse af DSB Rederi A/S, L 485 Lovtidende A 1998 om DSB S-tog A/S.
31. L 88 Lovtidende A 1995. Bekendtgørelse om kon-cession for Post Danmark s. 522 Lovtidende A 1995. Ugebrevet Mandag Morgen nr. 27 14. august 1995.
32. FF 1994-95 s. 1305.
33. L 20 Lovtidende A 1995. Trafikministeriet: Tra-fikredegørelse 99 (1999) s. 74.
34. L 289, 485 Lovtidende A 1998. Trafikministeriet. Trafikredegørelse 99 (1999) s. 75f.
35. Greve (2000)
36. Om den danske regerings position i forhold til markedstilpasningen jf. DØR: Dansk Økonomi efte-råret 1997 s. 192.
37. L 375, 376, 377, 378, 379 Lovtidende A 1999. Ole Jess Olsen (1993) foretager en principiel rede-gørelse for de-reguleringens principper og påpeger i denne forbindelse, at de offentlige danske infrastruk-turanlæg har klaret sig relativt godt – sammenholdt med andre lande. Dereguleringen skyldes primært et ydre pres ifølge Ole Jess Olsen.
38. Ugebrevet Mandag Morgen nr. 37 28.oktober 1996.
39. Private betalingssygehuse (1990) især s. 11f og s. 28.
40. Politiken 6.1. 2002. Om boligen jf. Socialdemo-kraten nr. 5 september 1999. Kolstrup (1996) s. 209.
41. Finansministeriet: Budgetredegørelse 99 s. 238f.
42. Finansministeriet: Budgetredegørelse 99 s. 243. Spørgsmålet behandles også i Politiken 26. 2. 2002.
43. Finansministeriet. Budgetredegørelse 99 s. 245 f.
44. Bekendtgørelse Lovtidende 1994 A. s. 1012.
45. L 260 Lovtidende 2000 A.
46. Finansministeriet: Budgetredegørelse 99 s. 152.
47. Vækst i antal pladser i offentlig børnepasning: 1980-85: 5%, 85-90: 11%, 90-95: 20%, 95-99: 22%. Egne beregninger jf. Plovsing (2000) s. 118. Borchor-st (2000) s. 64. Finansministeriet: Budgetredegørelse 96 s. 198. Finansministeriet: Finanslovforslaget 2000 Velfærd i det nye århundrede – fælles ansvar, 1999 s. 10f.
48. Ræbild og Spangsberg Kristiansen (2001) s. 52 og 120f. Om regeringens selvforståelse jf. Socialdemo-kraten 3. juni 2001.
49. Svensson (2000) s. 147. Det svenske socialdemo-krati (SAP) fandt det nødvendigt at skære i de offent-lige budgetter. Partiet valgte i denne situation at fri-holde langsigtede investeringer, medens en beskæring i arbejdsløsheds- og sygedagpenge blev betragtet som indgreb, der ramte udvalgte grupper for en kortere pe-riode. jf. Lindgren s. 88f. Pettersson (2001) s. 18f.
50. KL: udbud og udlicitering i kommunerne (2001) s. 53. Om KL's promovering af udlicitering jf. www.klk.kl.dk. KL: Økonomisk perspektiv f.eks. nr. 13, 17 og 23. KL: Udlicitering og den pædagogiske sektor (2001) under slagordet: Kommunerne følger den sund fornuft.
51. Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsudgif-ter. Betænkning nr. 1227, Finansministeriet 1991. Åkerstrøm Andersen s. 97f.
52. Cirkulære nr. 35 af 5.3. 1991 samt cirkulære nr. 42 af 1.3. 1994. Finansministeriet: Nyt syn på den of-fentlige sektor (1993) s. 10.
53. FF 1995-96 s. 4132, 4154. Forespørgsler B s. 292f.
54. jf. f.eks. KL: Økonomisk perspektiv. KL: Udlici-

- tering og den pædagogiske sektor (2001), heri hedder det: "I kommunerne ser vi udlicitering som det krydderi, der kan bidrage til en nødvendig fornyelse af den offentlige sektor" (2001). KL: Ældreområdet. Forslag til fælles sprog vedr. behov og ydelser (1996). KL: Udbud og udlicitering i kommunerne. Fakta og tendenser (2001).
55. Udlicitering af børne- og ungeområdet jf. Velfærdsanalyse fra BUPL (2000) s. 33-37. Udlicitering i kommunerne og amter generelt jf. PLS consult: Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. Hovedrapport (1997) s. 66f, 71f.
56. Om KL's pressemeddelelser jf. www.kl.dk.
57. PLS consult: Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. Hovedrapport (1997) s. 65.
- Velfærdsanalyse fra BUPL (2000)s. 33-37. Bertelsen (2000) s. 107, 111, 114, 124.
58. Analyse af socialistisk selvforvaltning og et liberalt marked med udgangspunkt i skolen jf. Bregengaard (2000).
59. Finansministeriet. Budgetredegørelse 95 s. 36. Budgetredegørelse 99 s. 276-80. Ibsen og Christensen (2001) s. 21, s. 168ff.
60. Finansministeriet: Budgetredegørelse 94 s. 77-80.
61. Regeringen: Kvalitet og effektivitet i velfærds-samfundet (2000) s. 30ff. Finansministeriet: Budgetredegørelse 2000/2001 s. 27. Regeringen: Struktur-overvågning – international benchmarking af Danmark (1999).
62. Regeringen: Udfordringer for Velfærdssamfundet (1999) s. 20. Regeringen: Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet (2000) s. 39f. Finansministeriet Budgetredegørelse 96 s. 81ff. Kritik af taxametersystemet jf. Ugebrevet Mandag Morgen nr. 39 – 11. november 1996. Om hospitalssystemets finansiering jf. Sundhedsministeriet 1999:7 s. 85 og Nyfigen 11. årgang/ forår 2000.
63. Lykketoft (1995) s. 211.
64. Oversigt over kick-starten jf. Finansministeriet: Budgetredegørelse 1994 s. 291ff. Finansredegørelse 1995 s. 399f. Økonomiske tendenser '93 s. 67 og s. 77. FF1993-94 sp. 573ff, 641ff.
65. Jelved (2000) s. 194. Matthiesen (1994) s. 36-57.
66. Mathiesen (1994), især s. 43 f der behandler den progressive kapitalindkomstskat. Økonomiske Tendenser 1993 s. 61-66.
67. Økonomiske Tendenser 1998 s. 11-18.
68. Finansministeriet: Finansredegørelse 2000 s. 91-94.
69. Ugebrevet Mandag Morgen nr. 41 – 20. november 1995. Kravet om finanspolitik stammer fra citat af Ole Stavad, hvorimod påstanden om OS's hensyn til finansmarkederne er baseret på Mandag Morgens analyse af situationen.
70. Finansministeriet: Finansredegørelse 1994 s. 10.
- Finansministeriet: Budgetredegørelse 1995 s. 19.
- DØR: Dansk Økonomi efteråret 1995 s. 4 ("Den positive konjunkturudvikling de sidste par år er således ikke blevet udnyttet til at skabe en tilstrækkelig forbedring af de offentlige finanser"). Efteråret 1999 s. 74 ("faren for overophedning forsat til stede..") Forår 2000 s. 70 ("Selvom niveauet for inflation ikke er alarmerende, understreger inflationsforskellen til udlandet nødvendigheden af stor opmærksomhed rettet mod indenlandske inflationsskabende faktorer").
71. Jespersen (1996) s. 98.
72. Om arbejdsmarkedsreformen som et alternativ til krav om yderligere stramning af finanspolitikken jf. DØR: Dansk Økonomi efteråret 1995 s. 5.
73. Lovtidende 1993 L. 435, L 179, L 180 (her om tales sikring af jobrotation). Anette Borchorst (1999) den kønnede virkelighed s. 117ff.
74. Ole Vagn Christensens argumentation jf. FF 1995-96 s. 277. Socialdemokratiske argumenter for "ret og pligt" linjen som en del af den historiske arv jf. Politiske Breve nr. 4 juni 1999. Debatten om (tvangs?)aktivering jf. Erik Christensen (2000) Asbjørn Sonne Nørgaard (1997). Det unge Socialdemokratis syn på støttet arbejde under tariffen jf. Callesen og Lahme (1978) s. 46 og 97. Oversigt over stramningerne jf. Finansredegørelse 98/99 s. 177. Mølsted Jørgensen og Damtoft Pedersen (2000).
75. Jf. f.eks. SF's forslag om indførelse af en ret for langtidsledige til at få et ordinært arbejde Folketings-tidende Tillæg A 1995-96 s. 1441ff. Af SF's forslag fremgår, at det offentliges merudgift ved forslaget realisering er minimal og aftagende, hvorfor det egentlige problem må ses som et angreb på den knæsatte økonomiske doktrin – kampen for at bevare lav, stabil inflation.
76. Larsen m.fl. (2001) s. 10f, s. 69f. s. 72. Weise og Brogaard (1997) s. 159. Kolstrup (1996) f.eks. 419. Om førtidspensionering jf. Socialpolitik særnummer december 2000. I den socialdemokratiske nyhedstjenestes "Politiske Breve" nr. 7 december 2000 fremstilles førtidspensionsreformen som en lettelse for de mennesker, der ikke kan få stillet en diagnose. Man benægter ikke, at målet er færre på førtidspension.
77. Falkenberg og Pedersen (1999). LBK nr. 795 af 20. 10 1999 jf. www.retsinfo.dk. Politiken 28. 28. 10. 99.
78. L 487 Lovtidende 2000 A. jf. især FVU lovens § 4.
79. Cox (1998) understreger skiftet fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik i Danmark og Holland. Kuhnle (2000) kontinuiteten. Kautto m.fl. (2001) omtaler velfærdsstatens kontinuitet og evne til at møde nye udfordringer – i modsætning til de Bismarck orienterede velfærdssystemer.
80. Det fri Aktuelt 16.-17. marts 1996.

81. Förnya den offentliga sektorn. Rapport från SAM-AKs ekonomisk-politiska grupp.(1990). Ny Politik Magasin nr. 1/89.
82. Gang i 90erne. Socialdemokratiets bud på en samlet indsats 1990-1995 (1989).
83. Lykketoft (1994) jf. især 89ff, 139ff, 166-172
84. Ugebrevet Mandag Morgen har indkredset gengangere inden for Frit Forums ledende kræfter, partiets politisk-økonomiske sekretariat, fremadstormende ministersekretærer og skribenterne bag de kontroversielle debatbøger i midten af 1990erne. Mandag Morgens dokumentation er efterprøvet. Den holder vand jf. Ugebrevet Mandag Morgen nr. 32-23. september 1996.
85. Christensen, Mogens, Thuesen (1994) jf s. 97 og 100f.
86. Albæk m.fl.: Velfærdssamfundets anden etape".(1996)
87. Christensen, Larsen, Stavnsager og Tranæs (1996).
88. Liberalismen er sygdommen – ikke kuren (1996). "Snart dages det.." jf. december 1994, december 1995, december 1996 udtrykker de klareste meldinger fra gruppen.
89. Socialdemokraten. Konklusionerne her baseret på en gennemgang af Socialdemokraten 1993 til og med 2000. Det direkte citat stammer fra Socialdemokraten 6. 12. 2000.
90. På menneskets vilkår. Socialdemokratiets arbejdsprogram 1992-96. Fælles fremtid – fælles mål. Arbejdsprogram for Socialdemokratiet 1996-2000. Det fri Aktuelt 16.9. 1996 leverer en vurdering af kongressens udfald.
91. Udtalelse fra Hovedbestyrelsen 8. april 2000 om den offentlige sektor, i: Kongresberetning 2000. Om busdrift i Århus jf. Politiken 1.3. 2001.
92. Om trafikoplægget oktober 1996 jf. Socialdemokraten nr. 8 oktober 2000. LO's kritik af brugerbetaling og efterlønsreformen jf. LO's årsberetning 1998-99 s. 5. LO's årsberetning 1999-2000 s. 63.

Litteratur

- Almegaard, Jens og Jeff Klintø: *Det danske Socialdemokrati og kommunesocialismen*, Ålborg 1984. (utrykt ABA)
- Andersen, Jørgen Goul: *Beyond retrenchment. Welfare Policies in Denmark in the 1990s*, 1997.
- Andersen, Niels Åkerstrøm: *Udlicitering – Strategi og historie*, 1997.
- Baldwin, Peter: *The Politics of Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990.

- Bentzon, Karl-Henrik: Moderniseringsprogrammets historie, i: Karl-Henrik Bentzon: *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*, 1988.
- Bertelsen, Christian: *Politikernes kontroldilemma. Hierarki eller udlicitering*, 2000.
- Blomqvist, Paula og Bo Rothstein: *Velfærdsstatens nye ansikte*, Stockholm 2000.
- Borchorst, Anette: Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat, i: Jørgen Goul Andersen: *Den demokratiske udfordring*, 1999.
- Borchorst, Anette: Den danske pasningsmodel – kontinuitet og forandring, i: *Arbejderhistorie* 2000 nr. 4.
- Bredsdorff, Nils: Modernisering af den offentlige mening, i: *Social Kritik* nr. 18 februar 1992.
- Bredsdorff, Nils: Styring, koordinering og rationalisering – om den såkaldte keynesianske revolution i Efterkrigsårenes centralforvaltning, i: *Arbejderhistorie* 1999 nr. 2.
- Bregengaard, Per: *Skolepolitik*, 2000.
- Bryld, Claus: *Den demokratiske socialismes gennembrudsår*, 1992.
- BUPL: *Velfærdsanalyse fra BUPL. En redegørelse om udlicitering af daginstitutioner*, 2000.
- Busck, Steen, J. Christensen og A. Jepsen: Klassestrukturen i Danmark 1870-1920, i: *Den jyske historiker* 6. årg., nr.3-4, Århus 1973-74.
- Callesen, Gerd og Hans-Norbert Lahme: *Den danske arbejderbevægelses programmatisk dokumenter og love (1871 til 1913)*, 1978.
- Castles, Francis, Rolf Gerritsen and Jack Vowles: *The Great Experiment. Labour parties and public Policy transformation in Australia and New Zealand*, 1996.
- Christensen, Jacob, Peter Mogens og Eskil Thuesen: *Velfærd i vanskeligheder. Socialdemokratiet mellem autonomi og solidaritet*, 1994.
- Christensen, Jacob, Henrik Sass Larsen, Hans Stavnsager, og Torben Tranæs: *Tilbage til friheden – den eneste vej frem for Socialdemokratiet*, 1996.
- Christensen, Erik: Ret og pligt i velfærdsstaten, i: Claus Clausen og Haakon Lærum: *Velfærdsstaten i krise. En antologi*, 2000.
- Cortzen, Jan: *Til vejs. Københavns Lufthavn i 75 år*, 2000.
- Cox, Paul Henry: *From Safety net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark*, 1998.
- Cuperus, René and Johannes Kandel: The Magical Return of Social Democracy, i: René Cuperus and Johannes Kandel: *Transformation in Progress European Social Democracy*, Amsterdam 1998.
- Dalgaard, Niels: *Ved demokratiets grænse. Demokratisering af arbejdslivet i Danmark 1919-1994*, 1995.
- Dybdahl, Vagn: *Partier og erhverv. Studier i partiorganisation og byerhvervenes politiske aktivitet 1880-1913*, bd. 1 og 2, 1969.

- Dyremose, Henning: Privatisering – historien om en borgerlig holdningsændring, i: Torben Rechendorff, Torben og Lars Kjølbye: *P.S. Festskrift til Poul Schlüter på 70 års dagen 3. april 1999*, 1999.
- Falkenberg, Helen og Lisbeth Pedersen: Hvad sker der med daghøjskolerne i 1990'erne?, i: Anders Mathiesen: *Projektarbejde i praksis – om uddannelsesproblemer i 90'ernes Danmark*, 1999.
- Giddens, Anthony: *Den tredje vej. Socialdemokratis-mens fornyelse*, 1999.
- Greve, Carsten: *Offentlige selskaber, demokrati og reform*, 1999.
- Greve, Carsten: *Statens virksomheder. Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*, 2000.
- Helbak, Jan: Fra demokratisk socialisme til socialt demokrati?, i: Gerd Callesen, Steen Christensen og Henning Grelle: *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*, 1996.
- Hermann, Leif: *Social udvikling, 1998. Hundrede års trafik. Trafikministeriet 1900-2000*, 2000.
- Ibsen, Flemming og Jens Finn Christensen: *Løn som fortjent? Nye lønformer i den offentlige sektor*, 2001.
- Jelved, Marianne: *Alt har sin pris*, 2000.
- Jespersen, Jesper: *Økonomi og virkelighed. Fem økonomiske "sandheder" til debat*, 1996.
- Johnson, Richard: *A New Road to Serfdom*, Ld. 1991.
- Jørgensen, Thomas Mølsted og Claus Damtoft Pedersen: *Arbejdsmarkedspolitik*, 2000.
- Kautto, Mikko, John Fritzell m.fl.: *Nordic Welfare States in the European Context*, Ld. 2001.
- Kolstrup, Søren: *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, 1996.
- Kolstrup, Søren: Den nordiske model og nyliberalismen, i: *Arbejderhistorie* 1997 nr. 4.
- Kuhnle, Stein: The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable, i: Maurizio Ferrera and Martin Rhodes: *West European Politics* volume 23. number 2. Special Issue on Recasting European Welfare States.
- Larsen, Flemming, Nikolaj Abildgaard, Thomas Bredgaard, Lene Dalsgaard: *Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration*, 2001.
- Lidegaard, Bo: *Jens Otto Krag: 1914-61. Jens Otto Krag 1962-1978*, 2002.
- Lindgren, Anne-Marie: Swedish Social Democracy in Transition, i: René Cuperus and Johannes Kandel: *Transformation in Progress European Social Democracy*, Amsterdam 1998.
- Lykketoft, Mogens: *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*, 1994.
- Lykketoft, Mogens: Finanspolitikken muligheder og begrænsninger, i: *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1995 bd. 133 s. 205-211.
- Mathiesen, Lars: Perspektiver på skattereformen, i: *Nationaløkonomisk tidsskrift* 132. bind, 1994.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne: Viden om velfærdsstaten. Er der en dansk velfærdsstat, i *Grus* 56/57 1997.
- Olesen, Niels Wium: Jens Otto Krag og Keynes, i: *Arbejderhistorie* 2001 nr. 1.
- Olsen, Ole Jess: *Regulering af offentlig forsyningsvirksomhed i Danmark. Telekommunikation, kollektiv transport og ledningsbunden energi*, 1993.
- Petersen, Klaus: Programmeret til velfærd? Om ideologi og velfærdspolitik i socialdemokratiske parti-programmer efter 1945, i: *Arbejderhistorie* 2001 nr. 2.
- Pettersson, Lars-Olof: *Från rivstart till stoplag*, Stockholm 2001.
- Plovsing, Jan: *Socialpolitik*, 2000.
- PLS consult: *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. Hovedrapport, 1997.
- PLS consult: *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. Dokumentationsrapport, caseanalyser og medarbejderundersøgelse, 1997.
- Private betalingssygehuse. En redegørelse udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Amtsrådsforeningen, 1990.
- Rasmussen, Hanne: Socialdemokratiets miljøpolitik, 1996, i: Gerd Callesen, Steen Christensen og Henning Grelle: *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*, 1996.
- Rechendorff, Torben og Lars Kjølbye: *P.S. Festskrift til Poul Schlüter på 70 års dagen 3. april 1999*, Ræbild, Jesper og Holger Spangsberg Kristiansen: *Efterlønsreformen bag facaden – et andet politisk drama*, 2001.
- Strange, Susan: *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996.
- Svenning, Olle: *De socialdemokratiske partier i Europa – de nye liberale?*, 2000.
- Svensson, Torsten: *Marknadsanpassningens politik. Den svenska modellens förändring 1980-2000*, Stockholm 2001.
- Trafikministeriet: *Trafikredegørelse 1999 – den kollektive trafik*, 1999.
- Weise, Hanne & Susanne Brogaard: *Aktivering af kontanthjælpsmodtagere. En evaluering af Lov om kommunal aktivering*, 1997. (SFI 97:21)

Trykte Kilder

- Administrationsdepartementet: Rapport afgivet af privatiseringsudvalget, 1983
- Arbejdsprogram for Socialdemokratiet 1996-2000.
- Cirkulærer 1991, 1994 jf. www.retsinfo.dk.
- Det fri Aktuelt .
- Det nye Socialdemokrati – et reformoplæg om partiets organisation (to minutter i tolv).
- Det økonomiske råd (DØR): Dansk Økonomi.

Folketingets Forhandlinger (FF).
 Finansministeriet: Budgetredegørelse.
 Finansministeriet: Finansredegørelse.
 Finansministeriet: Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver. Betænkning nr. 1227, 1991.
 Finansministeriet: Nyt syn på den offentlige sektor, 1993.
 Finansministeriet: Budgetredegørelse 96. Velfærdssamfundets veje. Tillæg om styreformer.
 Finansministeriet: Finanslovsforslaget 2000. Velfærd i de nye århundrede – fælles ansvar, 1999.
 Folketingets Forhandlinger (FF).
 Förnya den offentliga sektorn. Rapport fra SAMAKs ekonomisk-politiska grupp, 1989.
 Fælles fremtid – fælles mål. Arbejdsprogram for Socialdemokratiet 1996-2000, i: Socialdemokraten nr. 9 særnummer november 1996.
 Gang i 90'erne, 1989 (ABA).
 JyllandsPosten Erhverv&Økonomi.
 KL: Økonomisk perspektiv diverse årgange.
 KL: Ældreområdet. Forslag til fælles sprog vedr. Behov og ydelser, 1996.
 KL: Udbud og udlicitering i kommunerne. Fakta og tendenser 2001.
 KL: Udlicitering og den pædagogiske sektor, 2001.
 Kongresberetning. (for socialdemokratiet).
 Liberalismen er sygdommen – ikke kuren, i: Det fri Aktuelt 14. marts 1996.
 LO's årsberetning.
 Lovtidende.
 Ny Politik Magasin.
 Nyfigen: nyhedsbrev for finansielle systemer inden for sundhed 11. årgang/ forår 2000.
 Politiken.
 Politiske Breve (Socialdemokratiets Nyhedstjeneste ABA)
 På menneskets vilkår. Socialdemokratiets arbejdsprogram 1992-96.
 Regeringen: Strukturovervågning – international benchmarking af Danmark, 1999.
 Regeringen: Udfordring for velfærdssamfundet, 1999.
 Regeringen: Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet, 2000.
 Snart dages det...Socialdemokratisk idé-debat.
 Socialdemokratiets årsberetning.
 Socialdemokraten. (Socialdemokratiets medlemsblad)
 Socialpolitik 2000.
 Sundhedsministeriet: Sundhedsanalyser 1999:7.
 Trafikministeriet: Trafikredegørelse 99 (1999).
 Udlicitering jf. www.klk.kl.dk
 Ugebrevet Mandag Morgen.
 Velfærdssamfundets anden etape (Hilden & The Hackers), i: Det fri Aktuelt 10. februar 1996.
 Økonomiske Tendenser.

Abstract

Søren Kolstrup: The accommodation of the Welfare State and the Social Democrats to market forces, *Arbejderhistorie* 2/2002, s. 1-30.

At the turn of the year 1998/99 social democrats participated in 13 out of the 15 governments in the EU. The three big countries, Germany, France and Great Britain were all social democratic led at the end of the century. Also in the somewhat smaller countries of Portugal and Sweden socialist-led governments stood at the helm of state and likewise Holland and Denmark were headed by social democrats, Wim Kok and Nyrup Rasmussen, with support from the political centre. The labour movement could again conquer the political agenda, the Social Democrats' European spokesman Ove Fich declared in 1997.

On the basis of this background the article discusses how far the minority social democratic government of Nyrup Rasmussen of 1993-2001 contributed to the halting of market fundamentalism. It is concluded in the article that the social democratically led government continued to aim at greater equality in society and made use of limited classical Keynesianism in connection with the so-called kick-start of 1993-94. However, at the same time the government introduced new elements of competition in the public sector; the operations of public services became more commercialised, and tendering out and privatisation were more widespread than seen before.

While the conservative Schlüter government in the Denmark of the 1980's confined itself to a limited use of the market mechanism in the public sector, Denmark experienced under social democrat Nyrup Rasmussen the most comprehensive radical privatisation of publically owned assets in the 20th century. All areas of the welfare state's communication's network and infrastructure were affected by the 1990's wave of liberalisation and privatisation. It is important, though, to recognise that the Danish wave of privatisation was an expression of a controlled retreat by the State of its direct control. The core servi-

ces of the welfare state in health, education and care were not touched. Here one was "content" with just introducing new market mechanisms including tendering or contracting out work.

The Finance Ministry as well as the Association of Local Authorities (*Kommunernes Landsforening*), both under social democratic leadership, took the initiative to increase tendering out, while individual social democratic led local authorities were much more reluctant to introduce tendering/contracting out than their bourgeois counterparts. Overall, market-orientated control procedures won terrain in the public sector: pay linked to productivity saw the light of day at the end of the 1990's and new success criteria, that approved of the ability of public institutions to win a share of the market, became more widespread together with the use of the contractual steering. On the other hand the tax financed universal-orientated welfare provisions have for the most, together with public facilities in education and child care, experienced growing pains.

If we turn our attention to economic management and politics this area too shows signs of the influence of the market. The government in 1993 and 1994 made use of a targeted and successful Keynesian political approach where tax cuts were combined with advancing investment in public services and a better distribution of the existing work through new arrangements for taking leave. This so-called kick-start worked – after 7 years of decline the wheels were set in motion once more. Subsequently the government quickly changed tack to an extremely tight fiscal policy together with supply-side economics, which placed

increasingly stronger demands for a flexible, employable and well-schooled workforce. Employment policy, social policy as well as education were subordinated to this dogma. The coupling of duties with rights and of being set to work for benefits permeated political thinking. Individuals who refused to accept a job or a training offer could have their unemployment or social benefit taken away from them.

The result was a much more capital friendly welfare state organised according to the premises of market forces.

The forward march of market thinking in the Social Democratic Party has created an intense and, at times, painful debate in the party. The debate culminated at the party congress in September 1996 where it was decided that the Social Democratic Party was in principle opposed to privatisation and would not contract out work in the field of nursing and care. In practice though, it was the party's Lykketoft line, with the Minister of Finance Mogens Lykketoft as the leading force, which determined the party's course. Also after the September congress there was privatisation in the public infrastructure and field of communications, but at the same time Lykketoft maintained the party's classic arguments in favour of universal provision combined with a policy of taxation which gave priority to redistribution.

In vital areas the party's fight against the market has been replaced by one of accommodating itself to market forces.

Søren Kolstrup, lektor, cand. mag. ph.d.
Hybenvej 21, 4930 Maribo
tlf. 5478 3658,
e-mail: soeren.kolstrup@maribo.dk