

# VELFÆRDS- STATENS MARKEDS- TILPASNING:

## Socialdemokratiets forsvar for den uni- verselle velfærdsstat

Af Michael Baggesen Klitgaard

**Nyere velfærdsstatsforskning har udpeget Socialdemokratiet som en ledende kraft bag gennemførelsen af markedsreformer i de universelle velfærdsstater i Skandinavien. Det er yderligere blevet påpeget, at denne reformpolitik er et udtryk for, at Socialdemokratiet har opgivet partiets traditionelle velfærdspolitiske principper. Pointen i denne artikel er derimod, at socialdemokratiets markedstilpasning af den universelle velfærdsstat skal opfattes som et strategisk motiveret forsvar for denne, og at intentionen med markedsreformerne har været at revitalisere den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer.**

**P**erioden mellem afslutningen på anden verdenskrig og slutningen af 1970'erne kaldes normalt velfærdsstatens ekspansionsfase. I denne periode blev der etableret en række kollektive politiske løsninger på sociale problemer som uddannelse, sundhed og social sikring. Det gælder ikke mindst i skandinavisk sammenhæng. Tendensen i perioden efter 1980'ernes begyndelse har til gengæld været nærmest modsat. Da blev der i stigende grad stillet spørgsmålstejn ved, om offentlig politik og kollektive velfærds løsninger er de mest progressive svar på såvel økonomiske som sociale problemer.<sup>2</sup> En række borgerlige regeringer som overtog magten i centrale OECD-lande i begyndelsen af 1980'erne, mente ikke, at det var tilfældet, og gjorde derfor markedsorienterede reformer i velfærdsstaten til en central komponent i deres politiske programmer.<sup>3</sup> Ofte blev det imidlertid ved programerklæringerne – de borgerlige regeringers markedsreformer viste sig noget tydeligere på det retoriske mere end handlingsmæssige niveau.

Til gengæld blev den markedskonforme reformpolitik handlingsmæssigt intensiveret med socialdemokraternes magtovertag i begyndelsen af 1990'erne.<sup>4</sup> I en artikel i *Arbejderhistorie* 2002 nr. 2 skriver Søren Kolstrup, at markedstænkningen satte sit præg på Socialdemokratiets velfærdsstatslige reformpolitik gennem 1990'erne, og at den klassiske socialdemokratiske perspektiv på velfærds politikken blev amputeret.<sup>5</sup> Lad være, at Kolstrup ikke beskæftiger sig med de ydelser velfærdsstatsforskerne normalt betragter som velfærdsstatens kerne (overførselsindkomster og sociale serviceydelser), og derfor ikke har et overbevisende empirisk grundlag for sin domsfældelse. Mit ærinde i denne sammenhæng er at argumentere for, at den politiske logik bag socialdemokraternes markedstilpasninger af velfærdsstatslige kerneydelser gennem 1990'erne faktisk er sammenlignelig med den politiske logik bag den socialdemokratiske ekspansion af velfærdsstaten i perioden efter anden verdenskrig. Påstanden herfra

skal derfor være, at socialdemokraterne gennem 1990'erne stillede sig i spidsen for markedstilpasningens politik, med udgangspunkt i en strategisk kalkule som handlede om at beskytte partiets væsentligste politiske våben; den universelle velfærdsstat. Herunder argumenteres der teoretisk for denne påstand, hvorpå jeg demonstrerer teoriens forklaringskraft på to cases, markedsreformer i arbejdsløshedsforsikringen i Danmark og markedsreformer i skolepolitikken i Sverige. Det er vigtigt at understrege, at det empiriske materiale i denne sammenhæng bruges illustrerende – der er ikke tale om en egentlig empirisk test.

### Velfærdsstaten som Socialdemokratiets politiske våben

Hvad ligger der i påstanden om, at den universelle velfærdsstat er et politisk våben for skandinaviske socialdemokratier? Flere studier har med afsæt i magtressourcetesens fundet en positiv sammenhæng mellem arbejderbevægelsens politiske styrke og typen og omfanget af de velfærdspolitiske institutioner i Skandina-vien.<sup>6</sup> Magtressourcetesens grundpåstand er forholdsvis simpel, og lyder som følgende: I lande hvor arbejderbevægelsen er blevet mobiliseret i høj grad, og Socialdemokratiet har opnået relativt stor parlamentarisk styrke, er der tendenser til højere grad af økonomisk lighed, anerkendelse af arbejdsløshed som et kollektivt problem, lavere ledighed og etablering af en universel snarere end residual velfærdspolitik.<sup>7</sup>

Fundet af en sådan sammenhæng viser dog ikke i sig selv, hvilken vej sammenhængen, eller kausalkæden, løber, og tager ikke højde for, at den kan løbe mere end en vej. I bogen *Politics Against Markets* fra 1985 vender Esping-Andersen da også kausalkæden på hovedet. Her argumenterer han for, at arbejderbevægelsens og Socialdemokratiets styrke kan forklares ved strategisk design af de velfærdspolitiske programmer, som gennem institutionelle feed-backs har øget Socialdemokratiets evne til at mobilisere arbejder- og middelklassevælgerne.

Efter anden verdenskrig forfulgte f.eks. de svenske socialdemokrater en politisk strategi, som var baseret på at inkludere en voksende gruppe tjenestemænd i vælgerkorpset, og forsøgte at realisere Socialdemokratiet som folkeparti mere end klasseparti. Ved at etablere velfærdspolitikken som universelle og generøse medborgerordninger udvidede Socialdemokratiet sin vælgerbase med også middelklassen, hvormed medborgerne generelt, og ikke blot arbejderklassen, har udviklet interesser i at støtte op om velfærdspolitikken og dennes politiske ingeniør. Ifølge Torsten Svensson har strategien været ganske effektiv, og er, som sådan, en væsentlig årsag til de svenske socialdemokraters unikt høje vælgertilslutning i det 20. århundrede.<sup>8</sup>

Det er et noget mere åbent spørgsmål, hvorvidt den universelle velfærdsstat i Danmark skal forklares som et resultat af socialdemokratiets strategiske kalkuler. I dele af forskningslitteraturen fremhæves det Radikale Venstre som universalismens partipolitiske drivkraft,<sup>9</sup> mens der andre steder peges på, at kassen med tilfældigheder, ja sågar "uheld", også skal stå åben i bestræbelserne på at forklare den danske velfærdsstats oprindelse.<sup>10</sup> Men går vi et skridt væk fra teorierne om Socialdemokratiets rolle i forbindelse med velfærdsstatsekspansionen og mod teorierne om forholdet mellem partiet og velfærdsstaten i moderne skandinavisk politik, er der nogenlunde konsensus om, at velfærdsstaten også i Danmark fungerer som et politisk instrument for Socialdemokratiet. Disse nyere teorier fokuserer i mindre grad på, hvem der reelt gjorde hvad i de afgørende historiske sekvenser, hvor velfærdsstatens institutioner blev designet. Til gengæld fokuseres der på vælgernes billede af de politiske partier og partiernes image i relation til forskellige politiske sags spørgsmål. En af pointerne med disse teorier er, at magtressourceteoriens hovedbudskab – Socialdemokratiet skabte den skandinaviske velfærdsstat – er blevet en del af vælgernes kollektive erindring. Kollektive erindringer er næppe helt uden forbindelser med virkeligheden, men den litteratur som fremhæver den politiske betyd-

ning af kollektive erindringer, betoner dog, at kollektive erindringer skal betragtes som en interessebestemt konstruktion af historien og virkeligheden, politiske aktører kan anvende i en bestemt politisk sags tjeneste.<sup>11</sup>

Historisk set har det danske Socialdemokrati ikke udvist samme strategiske kapacitet som det svenske søsterparti, men det danske Socialdemokratis betydning for velfærds politikens ekspansion har alligevel været tilstrækkelig til, at vælgerne gennem effektiv politisk propaganda er blevet bibragt en opfattelse af Socialdemokratiet som det bedst egnede til at sikre den 'rette' velfærds politiske udvikling. Socialdemokratiet har så at sige tilkæmpet sig ejerskabet over velfærdsstaten som politisk sagområde, og når velfærdsstaten nyder massiv opbakning blandt vælgerne, er dette ejerskab i sig selv et potent politisk våben i skandinavisk politik.<sup>12</sup> Ifølge den komparative velfærdsstatsforsknings både klassiske og moderne teorier er den universelle velfærdsstat i Skandinavien altså ikke alene et socialdemokratisk mål, men ligeledes et socialdemokratisk middel.

### **Markedsreformer i det politiske våben og velfærdsstatens legitimitetsmekanismer**

Umiddelbart er det naturligvis en opsigtsvækkende påstand, at Socialdemokratiet gennemfører markedsreformer i den universelle velfærdsstat med baggrund i en strategisk kalkule, eftersom markedsreformer betyder indførelse af individuelle handlingslogikker. Individet får f.eks. et større ansvar for at beskytte sig mod indkomsttab i forbindelse med arbejdsløshed, eller får måske mulighed for at vælge mellem kollektivt organiserede offentlige ydelser, og markedsbaserede ydelser som er organiseret og produceret i privat regi. Ekspansionen af den universelle velfærdsstat, og dermed etableringen af det politiske våben, handlede bl.a. om at udfase disse individuelle handlingslogikker til fordel for kollektive handlinger og skabelsen af en strategisk solidaritet mellem samfundets grupper.

Men det paradoksale er ikke nødvendigvis uforklarligt. Socialdemokraterne har traditionelt nydt godt af partiets evne til at mobilisere vælgerne på velfærdsstatsspørgsmålet, og 1990'ernes markedsorientering af det politiske våben skulle bidrage til at vedligeholde denne evne. Forudsætningen for at Socialdemokratiet kan mobilisere vælgerne på velfærdsstatsspørgsmålet er imidlertid, at velfærdsstaten lever op til vælgernes opfattelser af, hvad der er økonomisk og socialt retfærdigt – at velfærdsstaten betragtes som legitim. Hvis velfærdsstaten *ikke* betragtes som socialt og økonomisk retfærdig, kan det nemlig skabe store problemer for Socialdemokratiets muligheder for at mobilisere vælgerne. Socialdemokratiet ejer så at sige velfærdsstaten på godt og ondt.

Det er naturligvis afgørende for velfærdsstatens legitimitet, at den leverer nogle ydelser for de relativt høje skatter borgerne i Skandinavien betaler. Men ifølge den svenske politolog Bo Rothstein, som er kraftigt inspireret af sin amerikanske kollega Margaret Levi,<sup>13</sup> er det ligeså afgørende, at velfærdsstaten understøtter den enkelte borgers tillid til, at andre borgere bakker op om velfærdssystemet, at andre borgere indvilliger i at betale en relativt høj skat, og afstår fra at udnytte andres velvilje. Borgerne ser med andre ord ikke kun på, hvad velfærdsstaten gør for mig og mine, men giver også en betinget opslutning, fordi borgerne har tillid til, at velfærdsstaten er retfærdig – *substantielt, proceduremæssigt og finansielt*. Rothstein argumenterer i den sammenhæng for, at netop den universelle velfærdsstat i Skandinavien indeholder nogle særegne legitimitetsmekanismer, som vi i denne sammenhæng kan antage er af stor strategisk vigtighed for Socialdemokratiet. Men hvori består de så?

#### *Den substantielle retfærdighed*

Velfærds politikens substantielle retfærdighed vedrører, om der er legitimitet om velfærds politikens mål. Hvis velfærdsstatens institutioner er baseret på universelle principper, og omfatter alle medborgere, kommer den social-

eller velfærdspolitiske diskussion til at handle om, hvordan *vi* løser *vores* problem mht. uddannelse, sundhed, beskæftigelse og social sikkerhed. I velfærdsstater som målretter ydelserne til de, der kan dokumentere et konkret behov, bliver det socialpolitiske spørgsmål derimod, hvordan *vi* løser problemerne for *dem*. Dermed åbnes der for politisk konflikt mellem dem der skal betale for velfærdsydelserne, og dem der skal modtage, eftersom de ikke er i samme båd. I universelle velfærdsstater er der derimod en tendens til, eftersom *vi* er i samme båd, at søge og finde velfærdspolitiske løsninger, som de fleste borgere kan støtte politisk. Dermed udvikles der også en høj grad af substantiel legitimitet om velfærdspolitikken.

#### *De retfærdige procedurer*

Derudover opfattes den universelle velfærdsstats procedurer også som retfærdige. Individers opbakning til velfærdsstaten er ikke kun en funktion af udfaldet af kontakten med velfærdsstaten. Hvis en borger eksempelvis ansøger om førtidspension eller tillægssydelse til folkepensionens grundbeløb, er borgerens opbakning til disse ydelsessystemer ikke kun afhængigt af, om ansøgningen imødekommes, men også om proceduren, som ledte frem til et eventuelt afslag, opfattes som retfærdig og gennemskuelig. Universelle velfærdsydelser opfattes ofte som mere retfærdige end andre, fordi regelsystemerne kan formuleres objektivt og ganske simpelt. Eksempler herpå er, at alle over 65 år har ret til en bestemt pensionssydelse, alle studerende har ret til et bestemt beløb i uddannelsesydelse, alle børn har ret til at modtage undervisning i folkeskolen, og at der er fri og lige adgang for alle til hospitalerne. Denne mulighed for at skabe enkelhed i procedurerne bevirker, at staten, eller socialarbejderen, i mindre grad gør borgerne til klienter ved at foretage skønsmæssige vurderinger af behov. På den anden side har potentielle modtagere af sociale ydelser færre muligheder for, men også færre grunde til, at tilbageholde informationer for de offentlige myndigheder og overdrive det egentlige behov for sociale

ydelser eller service. Med universelle ydelser er der kort sagt mindre risiko for, at borger og velfærdssystem ryger i konflikt med hinanden.

#### *Den retfærdige løsning af finansieringsproblemet*

Høj grad af substantiel og procedurmæssig retfærdighed bidrager til at løse det måske mest centrale af velfærdsstatens problemer: Finansieringsproblemet. Hvis der er substantiel legitimitet omkring velfærdspolitikken formål, legitimitet omkring de administrative procedurer, forårsager det et spill-over til accepten af forholdsvis høje skatter. Den enkelte borger accepterer, at skatten er relativt høj, fordi den enkelte borger har tillid til, at andre borgere også accepterer skatten, bidrager til systemet, og bærer en fair andel af byrderne.<sup>14</sup> Den enkelte borger handler kollektivt og solidarisk, fordi den enkelte borger har tillid til, at andre ikke udnytter situationen til at free-ride, og at staten i øvrigt ikke tolererer free-riders.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at denne teori om den universelle velfærdsstats sammenhængskraft ikke bygger på en romantisk forestilling om, at mennesket er grænseløst solidarisk. Når den nuværende regerings Velfærdskommission f.eks. skriver i sin rapport fra maj 2004 "*Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*", at den danske velfærdsmodel "forudsætter, at vi alle føler ansvar for hinanden..."<sup>15</sup> vil man med baggrund i ovenstående indvende, at solidaritet og kollektiv ansvarsfølelse ikke er den universelle velfærdsstats forudsætning, men den universelle velfærdsstats *effekt*.

### **Illegitimitet om den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer**

Den universelle velfærdsstat eksisterer naturligvis ikke i et vakuum, men i relation til det omgivende samfund, hvor forskellige udviklingstræk kan sætte legitimitetsmekanismerne under pres. Ganske vist skriver Jørgen Goul

Andersen i en nyligt udgiven bog under den danske Magtudredning, at det er mange år siden, samfundsforskerne talte om velfærdsstatens legitimitetskrise. I megen af den nyere litteratur er opfattelsen snarere, at støtten til velfærdsstaten næsten er ubetinget.<sup>16</sup> Ifølge den amerikanske politolog Ronald Inglehart er borgernes krav og efterspørgsel på offentlige velfærdsydelser imidlertid blevet individualiseret, dvs. at borgerne forventer, at velfærdsstaten tilpasser ydelserne til den enkelte borgers behov.<sup>17</sup> For en universel velfærdsstat, som i bestræbelserne på at efterleve nogle ret høje lighedsidealer, har produceret og allokeret uniforme standardydelser til alle borgere, kan denne differentiering i efterspørgslen naturligvis blive problematisk og udvikle sig til et legitimitetsproblem.<sup>18</sup>

Problemet kan udvikle sig til et spørgsmål om velfærdspolitikens substantielle legitimitet, og om velfærdsstaten leverer de ydelser der efterspørges, og ydermere finansieres over en forholdsvis dyr billet til skattesystemet. Hvis de velfærdspolitiske ydelser med andre ord ikke tilstrækkeligt præcist reflekterer medborgernes efterspørgsel, kan medborgerne i stigende grad tænkes at orientere sig mod markedet for at få sine velfærdsbehov dækket. Og borgere som søger, og ikke mindst betaler, individuelle løsninger på markedet, er næppe i det lange løb interesseret i også at betale en høj skat, hvilket vil true den universelle velfærdsstats sammenhængskraft direkte.<sup>19</sup>

Derudover kom den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer under pres i perioden med den høje ledighed, som fra midten af 1970'erne har været OECD-landenes måske mest påtagelige enkeltstående problem.<sup>20</sup> Høj ledighed er et politisk problem alene af den grund, at der lægges et stort pres på de offentlige budgetter. Men høj beskæftigelse og et velfungerende arbejdsmarked er samtidig den universelle velfærdsstats moralske akilleshæl, eftersom der i perioder med høj ledighed kan udvikles problemer omkring borgernes vilje til at løse finansieringsproblemet kollektivt og fortsat agere solidarisk. En situation med høj ledighed er kendetegnet

ved, at de beskæftigede kan udvikle en opfattelse af, at solidaritetens betingelser ikke er opfyldt, fordi en relativt stor gruppe borgere modtager skattefinansierede ydelser uden samtidig at yde et bidrag til fællesskabet, hvad enten ledigheden er frivillig eller ufrivillig. Bidragsyderne, dvs. de beskæftigede, kan nu udvikle præferencer for at agere individuelt og ikke kollektivt. Hvis borgerne derudover har mistillid til procedurerne, og oplever at ordninger og ydelser misbruges, kan det medføre faldende tillid til systemet. De solidariske vil så at sige opleve, at solidaritetens betingelser er ved at blive udhulet.<sup>21</sup>

Men det er netop også disse forskellige typer af pres mod den universelle velfærdsstats legitimitet, der kan forårsage, at Socialdemokratiet udvikler præferencer for at gennemføre markedsreformer i universelle velfærdsstater. Jeg skal herunder pege på, hvordan de nævnte pres mod velfærdsstaten var et væsentligt handlingsrationale da de danske socialdemokrater gennem 1990'erne afkortede arbejdsløshedsforsikringens dagpengeperiode ganske betragteligt, men også for de svenske socialdemokrater, som i 1980-90'erne gennemførte omfattende markedsreformer i den svenske grundskole. Den metodiske begrundelse for at se på forskelligartede politiske programmer i to forskellige universelle velfærdsstater er at udfordre holdbarheden af den teoretiske påstand maksimalt.

### **Kortere dagpengeperiode og den universelle velfærdsstats legitimitet**

I perioden mellem 1993 og 1998 afkorter de socialdemokratiske ledede regeringer i Danmark den samlede dagpengeperiode fra i praksis at være uendelig til at have en maksimal varighed på 4 år – herunder 3 år i aktivering. Derudover blev der strammet kraftigt i kriterierne for overhovedet at få adgang til ydelsen. Hvor ledige frem til 1993 kunne nøjes med at opfylde et arbejdskrav på 26 ugers måske endog løn-subsidieret beskæftigelse, skulle le-



*De fire mest indflydelsesrige socialdemokrater i 1980'erne og 1990'erne: Mogens Lykketoft, Ritt Bjerregaard, Svend Auken og Poul Nyrup Rasmussen. (ABA)*

dige efter reformerne opfyldte et arbejdskrav på 52 ugers ordinær beskæftigelse.<sup>22</sup>

Disse reformer skulle bl.a. medvirke til at løse et voksende problem med, at en større gruppe stod udenfor arbejdsmarkedet og blev forsørget af de beskæftigede. Afkortninger af dagpengeperioden kunne medvirke til at løse problemet, fordi langtidsledige, som udgør det egentlige problem, kan modtage ydelsen i forholdsvis kortere tid. Med sådanne tiltag kan der også sendes vigtige politiske signaler til de beskæftigede om, at "free-riders" ikke tolereres, hvilket kan være vigtigt for disses fortsatte skattevilje. Hvis Socialdemokratiet med andre ord frygter et solidaritetsbrud i velfærdsstaten pga. de offentlige ydelsers indretning i en periode med høj ledighed, er der god

grund til at fokusere på dagpengeperioden og ikke f.eks. kompensationsgraden. Reduktioner i kompensationsgraden vil også ramme korttidsledige, som er på vej fra et job til et andet, og således underminere arbejdsløshedsforsikringens bidrag til at skabe et fleksibelt og omstillingsparat arbejdsmarked. Den i praksis uendelige dagpengeperiode udfordrede derimod de beskæftigedes solidaritetsvilje direkte.

Reformpolitikken tager sin egentlige begyndelse i 1988, da Socialdemokratiet påbegyndte en diskussion om velfærdsstatens fornyelse. I arbejdsprogrammet fra samme år betegnes ledighedsbekæmpelsen som hovedopgaven i den sammenhæng.<sup>23</sup> I forbindelse med debatten om velfærdsstatens fornyelse fremhævede den daværende formand, at partiet ik-

ke skal glemme, "at velfærdssamfundets politiske fundament har været en stærk alliance med den skattebetalende middelklasse, som ud over den sociale solidaritet med de svageste grupper opnåede adgang til gode skoler, sygehuse, veje, daginstitutioner, og ret til dagpenge og pension".<sup>24</sup> Ledighedsbekæmpelsen bliver endvidere sammenkoblet med socialdemokraternes magtpolitiske aspirationer, idet høj beskæftigelse betegnes som lønmodtagerens vigtigste modmagt overfor arbejdsgiverne, og forudsætningen for at skabe politisk tilslutning til at opretholde generøse sociale ydelser for dem, der står udenfor arbejdsmarkedet.<sup>25</sup> Partiledelsen er altså bevidst om betydningen af de institutionelle mekanismer, der former velfærdsstatens substantielle legitimitet, og opretholder skatteborgernes vilje til at løse finansieringsproblemet kollektivt.

I 1992 fornyes arbejdsprogrammet "På menneskets vilkår", hvor partiet peger på, at der er opstået nye klasseskel mellem dem, der er indenfor i sikre jobs (insiderne), og dem der er udenfor (outsiderne) i arbejdsløshed.<sup>26</sup> Fastholdelsen af solidaritet mellem de enkelte befolkningsgrupper blev beskrevet som en overordnet politisk målsætning.<sup>27</sup> Socialdemokratiets analyse af ledighedsproblemet som en insider-outsider problematik er første skridt i erkendelsen af, at ledighedsproblemet indeholder potentialet til at generere et solidaritetsbrud. Det socialpolitiske spørgsmål om hvordan *vi* løser *vores* problemer, bliver til, hvordan *vi* løser problemerne for *dem*. Partiet tilstræber at fastholde solidariteten mellem befolkningsgrupperne, og frygten for et solidaritetsbrud i velfærdsstaten fremtræder direkte i 1992 programmet, idet partiet peger på, at en af 1990ernes politiske opgaver bliver at undgå en cementering af "2/3-samfundet" eller insider-outsider problemet.<sup>28</sup>

Insider-outsider problemet og diskussionen om et solidaritetsbrud i velfærdsstaten kom på dagsordenen med rapporterne fra den såkaldte Socialkommission.<sup>29</sup> Og problemets betydning for socialdemokraternes reformstrategier i forhold til arbejdsløshedsforsikringen fremgår af en bog, den socialdemokratiske finans-

minister Mogens Lykketoft udgiver i 1994. Lykketoft skriver bl.a., at socialpolitiske fordelingsystemer, som indrettes med henblik på at opkræve store dele af folks indtægter og uddele midlerne til andre, løbende skal vedligeholdes for at fastholde dets funktioner og genoprette samfundsmorale ved at bevise, at alle bidrager til fællesskabet.<sup>30</sup> Den daværende socialdemokratiske finansminister havde tilsyneladende fuld forståelse for betingelserne bag velfærdsstatens substantielle og procedurale legitimitet.

Et yderligere bidrag til at skærpe Socialdemokratiets bevidsthed omkring problemerne med overførselsindkomsterne var diskussionen om en såkaldt borgerlønstrategi i ledighedsbekæmpelsen.<sup>31</sup> I 1995 udgiver Socialdemokratiet et debatoplæg om velfærdssamfundets fornyelse, hvor princippet om at pligter og rettigheder følges ad, lanceres som grundpæren i velfærdsstatsvisionen. Her stadfæster partiet, at det aldrig har tilsluttet sig borgerlønstanken, fordi rettigheder uden pligter strider mod det fundament, partiets politik bygger på.<sup>32</sup> Afsluttende hedder det, at de fleste danskere ønsker at bevare et solidarisk samfund "...men det kræver, at mennesker føler, at de betaler en fair del af regningen, og at naboen også gør det. Og det kræver, at der er sammenhæng mellem pligter og rettigheder, og at de offentlige kasser ikke drænes af folk, der kunne klare sig selv".<sup>33</sup>

Reformer i dagpengesystemet, og problemet med velfærdsstatens legitimitetsmekanismer indgik i arsenalet af potentielle arbejdsmarkedspolitiske tiltag, Socialdemokratiet lancerer op til reformernes begyndelse. I 1988 programmet skriver partiet, at arbejdsløshedsunderstøttelsen skal fastholdes som en samfundsopgave.<sup>34</sup> Men det understreges, at velfærdsstatens fornyelse indebærer, at dagpenge ikke længere skal være passive pengeydelser, men forbindes med krav om aktivt engagement og effektivitet.<sup>35</sup> Free-ridere tolereres med andre ord ikke. I 1992 skriver partiet, at solidaritetslinien med hensyn til beregning og finansiering af dagpenge skal fastholdes, hvorefter kravet om aktivitet og engagement

gentages. Derudover kobles det nu med et punkt om, at ledige skal have jobtilbud på et tidligere tidspunkt.<sup>36</sup>

### **Markedsreformer i den svenske skole og den universelle velfærdsstats legitimitet**

Da den socialdemokratiske regering i Sverige påbegyndte en markedsorienteret reformstrategi for grundskolen i 1988, adresserede den problemet med en skattefinansieret skole, som ikke imødekommer borgernes præferencer direkte. Socialdemokraterne var fuldt ud opmærksomme på, at institutionelle effektivitetsproblemer i velfærdsstaten på længere sigt kan underminere velfærdsstatens substantielle legitimitet og borgernes vilje til at løse velfærdsstatens finansieringsproblem kollektivt. Med decentraliseringer og valgfrihed, som var reformpolitikens hovedindhold,<sup>37</sup> kan velfærdsydelseerne tilpasses individet, samtidig med at borgerne fastholdes på en kollektiv handlingslogik i velfærdsstatens regi i kraft den offentlige finansiering. Det er ikke et problem, at borgerne søger private løsninger, men skatteviljen udfordres, hvis de skal betale særskilte afgifter ved siden af skatterne.<sup>38</sup> Decentralisering og valgfrihed kan således betragtes som et tegn på at værne om, eller måske snarere revitalisere, velfærdsstatens legitimitet, og der er tale om et markant politisk skift fra en struktur, hvor elevernes og forældrenes ønsker, ifølge Socialdemokratiet så sent som i slutningen af 1970'erne, skal tilfredsstilles indenfor en kollektivt organiseret enhed.<sup>39</sup>

Problemet med velfærdsstatens manglende responsivitet stod generelt højt på den politiske dagsorden, da Socialdemokratiet i 1982 overtog regeringsmagten efter 6 år i opposition, og indledte den forvaltningspolitiske reformstrategi, hvori skolen blev et centralt reformobjekt. Tabet af regeringsmagten for første gang i 44 år i 1976 var et chok for partiledelsen, og var bl.a. forårsaget af vælgernes i stigende grad kritiske indstilling til velfærdsstatens institutioner. Valgundersøgelserne vi-

ste, at det politiske spørgsmål hvor vælgernes syn på den socialdemokratiske regering havde udviklet sig mest negativt i valgperioden 1973-76, var spørgsmålet om bureaukratiet og den offentlige forvaltning.<sup>40</sup> Socialdemokratiets egen forklaring på at partiet mistede magten i 1976 blev, at vælgerne opfattede den offentlige sektor som formynderisk, og at formynderiet blev forbundet med Socialdemokratiet.<sup>41</sup> En ledende embedsmand formulerede den politiske problemstilling på den måde, at gabet mellem de offentlige myndigheder og individet var vokset, fordi den offentlige sektors aktiviteter ikke tilstrækkeligt præcist afspejlede befolkningens krav og præferencer.<sup>42</sup> Historisk set har den offentlige forvaltning i Sverige været langt mere centraliseret end den danske, hvilket ikke mindst har været tydelig i organiseringen af de skolepolitiske institutioner.<sup>43</sup> Derfor kan man også argumentere for, at den svenske velfærdsstat, og ikke mindst den svenske skole, i særlig grad var eksponeret for et reformpres for øget decentralisering og mere valgfrihed.

Arbejdet med at reformere velfærdsstatens organisation blev bl.a. henlagt til Socialdemokratiets såkaldte fremtidsgruppe, som på partikongressen i 1984 præsenterede programmet "Framtiden i folkets hænder". Heri argumenteres der for at fremtidens velfærdspolitik skal bygge på medborgerskab og valgfrihed.<sup>44</sup> Men programmet manifesterer også, at universalismen er en grundpille, som er karakteriseret ved, at alle udvikler interesser i at forbedre velfærden af hensyn til såvel egne interesser som dårligt stillede. Der advares mod behovstest og målretning af sociale ydelser, fordi systemet ikke vinder politisk tilslutning hos dem, der ikke har del i ydelserne.<sup>45</sup>

Vicestatsminister Ingvar Carlsson udvikler ræsonnementet yderligere, da han et år senere præsenterer den socialdemokratiske grundtanke, at den offentlige sektor skal gøres mere *konsumentstyret*, og at medborgerne i øget udstrækning selv skal afgøre, hvilken service de modtager.<sup>46</sup> Han argumenterer bl.a. for, at hvis borgerne eksempelvis vælger en skole fra, er det et signal, politikerne ikke kan sidde over-



hørigt, og at samfundets institutioner skal stimulere til solidarisk adfærd. Borgerne skal i deres hverdag møde offentlige institutioner, som gør, at solidariteten er rationel. Den hæderlige skattebetaler skal kunne stole på, at alle andre deltager i at finansiere den service, alle har nytte af.<sup>47</sup>

Opmærksomheden på velfærdsstatens legitimitetsmekanismer kan forbindes direkte med en bekymring for velfærdsstaten som politisk-institutionelt instrument, der er åbenbar allerede i det økonomiske kriseprogram fra 1981. Her fremhæves den offentlige sektor som et vigtigt instrument, ligesom det markeres, at udbygningen af den offentlige sektor indebar en forandring af politiske styrkepositioner, idet ressourcer i form af penge og magt førtes over til de kollektive politiske institutioner.<sup>48</sup> Ifølge Socialdemokratiet er diskussionen om demokratiske beslutninger overfor markedsbeslutninger et spørgsmål om magten i samfundet. I den socialdemokratiske optik hænger udviklingen af den universelle velfærdspolitik derfor sammen med bestræbelserne på at bevare den demokratiske kontrol over den offentlige sektor.<sup>49</sup> Men samtidig sætter partiet fokus på vigtigheden af velfærdsstatens effektivitet, hvis legitimiteten og tilliden skal opretholdes. Partiet skriver, at for at opretholde solidariteten må velfærdspolitikken indhold være af højeste kvalitet, ellers kan det indebære, at ressourcestærke grupper søger løsninger udenfor systemet, hvilket yderligere kan føre til krav om lavere skatter og udhule samfundssolidariteten.<sup>50</sup>

Der er med andre ord tale om en meget synlig bevidsthed omkring den universelle velfærdsstats legitimitetsmekanismer i forbindelse med gennemførelsen af den forvaltningspolitiske reformstrategi, som skolen var et centralt element i. Partiprogrammet "Framtiden i folkets hænder" peger på, at når borgerne automatisk henvises til bestemte skoler, kan specielle ønsker ikke tilgodeses i tilstrækkeligt omfang, ligesom borgerne ikke har mulighed for at deltage i de institutioner, de selv finansierer. Valgfriheden og indflydelsen skal derfor øges, og skolernes frihed til at udvikle



bestemte faglige og/eller pædagogiske profiler udvides.<sup>51</sup> Ideen med profilskoler lanceres i 1987, hvor det bl.a. hedder, at forældrene skal



*Efterslægtsselskabets skole i Hyrdevangen, København. (ABA)*

have ret til at vælge mellem skoler, som udvikler forskellige profiler. Det tilføjes dog, at hovedopgaven er at hæve skolernes generelle

kvalitet, så ingen finder anledning til at fravælge en skole, fordi den fungerer dårligt. Partiet erklærer sig i øvrigt positivt overfor of-

fentligt finansierede friskolers stimulering til pædagogisk fornyelse, men fastslår samtidig, at med de planlagte reformer af den offentlige skole reduceres behovet for at oprette nye friskoler.<sup>52</sup> Det hænger udmærket sammen med antagelsen om, at reformformålet er at opretholde legitimiteten om det offentlige system, så ingen finder anledning til at bryde samarbejdet om de offentlige løsninger.

### **Afrunding og fremadrettede kommentarer**

Denne artikel har stillet et spørgsmålstejn ved, om Socialdemokratiet i 1990'erne stod overfor en velfærdspolitisk reformopgave, som på bundlinien var væsentlig forskellig fra den, partiet var konfronteret med, da partiet i perioden efter anden verdenskrig var en ledende politisk kraft bag velfærdsstatens ekspansion. Artiklen er så at sige næret af sund skepsis overfor påstanden om, at socialdemokraterne har amputeret "den klassiske" velfærdspolitiske strategi til fordel for "nyliberale tilbøjeligheder".<sup>53</sup>

Jeg vil heroverfor påpege, at såvel under ekspansionsfasen som i 1990'erne handlede det om at skabe retfærdige og effektive institutioner, som medborgerne vil finde er legitime grundlag for kollektive handlinger og solidarisk adfærd. Og at så vel under ekspansionsfasen som i 1990'erne handlede det om at få vælgerne til at bakke op om partiets politiske strategier – om at skabe og fastholde nogle bastioner, hvorfra den samfundsmæssige udvikling kan påvirkes mest muligt. Det har i alle tilfælde handlet om at få medborgerne til både at gøre og mene noget, som medborgerne ellers ikke ville have gjort eller ment i samme omfang. At få medborgerne til at mene at velfærdsstaten er retfærdig og legitim, og derigennem øge sandsynligheden for at medborgerne stemmer på Socialdemokratiet. Det er på den måde Socialdemokratiet historisk og aktuelt har opnået relativt stor kontrol med de politiske institutioner, og på den måde relativt stor kontrol over hvilke velfærdsinstitutionelle valg der skal træffes henholdsvis ikke træffes.

Ydermere er der nemlig grund til at være opmærksom på, at denne artikel, og den afhandling som den udspringer af, ikke giver anledning til at betvivle den komparative velfærdsstatsforsknings måske sikreste konklusion om, at politik betyder noget. Tværtimod synes de politiske handlemuligheder at være omfattende, som det hedder i en af Magtudredningens sidste linjer.<sup>54</sup> Men at politik betyder noget, skal forstås som mere end en konklusion om, at regeringens farve har betydning for, hvor stor en del af de offentlige udgifter der anvendes på sociale formål. Politik betyder også noget for, hvordan de velfærdspolitiske institutioner designs, hvilken velfærdspolitik der skabes, hvad der opnår legitimitet og hvad der på lang sigt vil være politisk opbakning til. At der er legitimitet og opbakning om den universelle velfærdsstat, er ikke naturgivent eller kulturelt bestemt, men forårsaget af, at velfærdsstatens institutioner opfattes som retfærdige. Det er min påstand, at en af de dominerende aktører i skandinavisk politik har haft denne legitimitet som sit reformpolitiske omdrejningspunkt siden slutningen af 1980'erne, fordi denne aktør har strategiske interesser i legitimiteten.

Der er imidlertid ingen grund til at antage, at andre aktører ikke tænker i de samme baner, men uden at dele socialdemokraternes udgangspunkt. Socialdemokraternes politiske modstandere kan have interesser i at destabilisere denne legitimitet, fordi den er Socialdemokratiets væsentligste magtbase. Den tidligere nævnte Velfærdskommission, som blev nedsat af den borgerlige regeringskonstellation, der overtog regeringsmagten i Danmark i november 2001, har bl.a. fået i opdrag, "...at fremlægge forslag til reformer af velfærdssystemet som sikrer en social afbalanceret og målrettet indsats for at hjælpe de grupper, som har mest behov for hjælp" (<http://www.velfaerd.dk>). Umiddelbart ser det uskyldigt ud, og kun tiden kan vise, om den borgerlige regering i højere grad vil forsøge at målrette velfærdspolitikken i Danmark. Men det er under alle omstændigheder værd at notere sig, at målrettet velfærdspolitik bygger på en ganske



*Plads til alle, brug for alle.  
Socialdemokratisk valgplakat ved kommunalvalget i 1993. (ABA)*

anden politisk logik end universel velfærds politik.<sup>55</sup> Og det kan ikke afvises, at der bag efterlysningen af forslag til en mere målrettet velfærds politik gemmer sig en strategisk kalkule, som handler om at rokke ved den solidaritetskoalition, som universalismen har formet. Det kan vise sig at være et eksempel på, at Socialdemokratiets politiske modstandere spekulerer i, hvordan de kan skabe legitimitet om en anden type velfærdsstat end den universelle, eller socialdemokratiske. Måske med det formål, at få institutionaliseret og legitimeret nogle strategiske fordele overfor socialdemokraterne.

## Noter

1. Artiklen er delvis baseret på forfatterens Ph.D. forelæsning, afholdt d. 1.10.2004 på Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet. Se nærmere Klitgaard, 2004.
2. Jf. Kuhnle, 2001
3. March & Olsen, 1989: 96-98
4. jf. Green-Pedersen, 2001
5. Kolstrup, 2002: 2
6. Korpi, 1981; Shalev, 1983
7. Korpi, 1981; Lindbom, 1995
8. Svensson, 1994
9. Christensen, 1998
10. Goul-Andersen, 1998
11. Ben-Yehuda, 1995; Hasian Jr. & Carlson, 2000; Rothstein, 2003
12. Jf. Narud & Valen, 2001; Green-Pedersen, 2001
13. Levi, 1990, 1998
14. Rothstein, 1998: 163-166; Rothstein, 2003
15. Velfærdskommissionen, 2004: 99
16. Goul-Andersen, 2003: 82
17. Jf. Inglehart, 1990
18. Rothstein, 1998: 192-195
19. Goul-Andersen, 2003: 69
20. Scharpf & Schmidt, ed., 2000
21. Jf. Rothstein, 2003: 31
22. Klitgaard, 2002
23. Socialdemokratiet (herefter SD), 1988: 3
24. Auken, 1988: 27
25. Auken, 1988: 39-40
26. SD, 1992: 5
27. SD, 1992: 6, 10
28. SD, 1992: 10
29. Socialkommissionen, 1992
30. Lykketoft, 1994: 157

31. Christensen, 2000: 286
32. SD, 1995: 8
33. SD, 1995: 30
34. SD, 1988: 49
35. SD, 1988: 63
36. SD, 1992: 47-48
37. Blomqvist & Rothstein, 2001
38. Goul-Andersen, 2003: 69
39. Hadenius 1990: 283
40. Petersson, 1977: 199-205
41. Mellbourn, 1986: 12-13; Premfors, 1991: 91; Antman, 1993: 52; Pierre, 1993
42. Gustafsson, 1987: 179-180
43. Lindbom, 1995
44. Socialdemokratiske Arbejder Partiet (herefter SAP), 1984: 10-13
45. SAP, 1984: 54-55
46. Anell & Carlsson, 1985: 24
47. Anell & Carlsson, 1985: 31
48. SAP, 1981: 29-30
49. SAP, 1988: 147-152
50. SAP, 1988: 111
51. SAP, 1984: 68-9
52. SAP, 1988: 68
53. Jf. Kolstrup, 2002
54. Togeby m.fl., 2003: 405
55. Rothstein, 2002

## Litteratur

- Anell, Lars & Ingvar Carlsson (1985). *Individens frihed och framtidens välfärdssamhälle*. LO
- Auken, Svend (1988). *Vilje til forandring*. Socialdemokratiet
- Ben-Yehuda, Nachman (1995). *The Masada Myth. Collective Memory and Mythmaking in Israel*. University of Wisconsin Press
- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein (2000). *Velfærdsstatens nye ansikte*. Agora: Stockholm
- Christensen, Erik (2000). *Borgerløn: Fortællinger om en politisk ide*, Højbjerg: Hovedland
- Christensen, Jacob (1998). *Socialpolitiske strategier 1945-1972*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press: Cambridge
- Goul Andersen, Jørgen (1998). "Velfærdens veje i komparativt perspektiv". *Den jyske historiker*, 82 (december), pp. 114-138
- Goul-Andersen, Jørgen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

- Green-Pedersen, Christoffer (2001). "Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus". *Comparative Political Studies*, 34 (9), pp. 963-985.
- Hadenius, Karin (1990). *Jæmlighed og frihet*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Hasian, Marouf Jr. & Carlson, A Cheree (2000). "Revisionism and Collective Memory: The Struggle for Meaning in the Amistad Affair". *Communicatio Monographs*, 67 (1), pp. 42-62
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). "Skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. Når forandringer stabiliserer". *Politica*, 34 (2), pp. 186-202.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). At beskytte et politisk våben. Når Socialdemokratiet de-kollektiviserer den universelle velfærdsstat. Ph.D.-afhandling. Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning: Aalborg Universitet
- Kolstrup, Søren (2002). "Velfærdsstatens og socialdemokratiets markedstilpasning". *Arbejderhistorie* (2), pp. 1-30
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiske klasskampen*. Stockholm: Tiden
- Kuhnle, Stein (2001). "The Nordic Welfare State in a European Context: Dealing with New Economic and Ideological Challenges in the 1990s". I Leibfried, Stephan, red. *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press
- Levi, Margaret (1990). "A Logic of Institutional Change". I Karen Schweers Cook & Margaret Levi, red. *The Limits of Rationality*, Chicago: The University of Chicago Press
- Levi, Margaret (1998). "A State of Trust". I Valerie Braithwaite & Margaret Levi, red. *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation
- Lindbom, Anders (1995). *Medborgerskapet I Velfærdsstaten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Lykketoft, Mogens (1994). *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*. København: Samleren
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Political Life*
- Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry (2001): "Partikonkurranse og sakeierskap." *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 17 (4), pp. 395-425
- Petersson, Olof (1977). *Väljarne och valet*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matters*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rothstein, Bo (2002). "Cooperation for Social Protection. Explaining Variation in Welfare Programs".

- American Behavioral Scientist*, vol. 45 no. 5, pp. 901-918
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- Scharpf, Fritz & Vivien A. Schmidt, red. (2000). *Work and Welfare in the Open Economy vol. I & II*, Oxford: Oxford University Press.
- Shalev, Michael (1983) "The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on the Welfare State". *Comparative Social Research*, 6, pp. 87-148
- Socialdemokratiet (1988). *På menneskets vilkår*
- Socialdemokratiet Socialdemokratiet (1992). *På menneskets vilkår*
- Socialdemokratiet (1995). *Velfærd med vilje*
- Socialdemokratiske arbejderpartiet (1981). *Framtid för Sverige*
- Socialdemokratiske arbejderpartiet (1984). *Framtiden i folkets hænder*
- Socialdemokratiske arbejderpartiet (1988). *Ett rättvisare Sverige*
- Svensson, Torsten (1994). *Socialdemokratiets dominans*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Tøgeby, Lise; Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003).

## Abstract

Michael Baggesen Klitgaard: The Adaptation to the Market by the Welfare State. *Arbejderhistorie* 4/2005, pp. 54-67.

*Recent research into the modern Danish welfare state has maintained that reforms made by the Social Democratic Party in the 1990s reflect that the party has abandoned the traditional principle of universalism. In his article, which is partly based on the authors Ph.D. dissertation, Michael Baggesen Klitgaard argues that the Social Democratic policy of adapting the welfare state to the market is on the contrary a strategic motivated defence for the principle of universalism in the welfare state.*

Michael Baggesen Klitgaard  
adjunkt, ph.d.  
Center for velfærdsstatsforskning  
Syddansk Universitet  
email: mbk@sam.sdu.dk