

Indledning

SOCIALDE- MOKRATIET OG VELFÆRDS- STATEN I GAMLE DAGE OG I NYE TIDER

Historisk set har velfærdsstaten og den danske arbejderbevægelse været knyttet tæt sammen. Fra 1930'erne og frem har den socialdemokratiske del af arbejderbevægelsen – med større eller mindre støtte (og modstand) fra de ikke-socialdemokratiske dele af samfundslivet – peget på velfærdsstaten som deres realistiske utopi.¹ Man kan argumentere for arbejderbevægelsens og Socialdemokratiets indflydelse på velfærdsstaten på flere ledder.² Socialdemokratiet var således uden tvivl den vigtigste aktør bag opbygningen af den danske velfærdsstat. Det gælder især med hensyn til at sætte velfærdspolitiske krav på den politiske dagsorden. Men det gælder også med henblik på kravenes omsættelse til praktisk politik. De borgerlige partier svingede mellem afvisning og tøvende tilslutning – fra slutningen af 1950'erne hældende mest til det sidste. Man kan ikke forestille sig og forklare den danske velfærdsstats historiske udvikling uden Socialdemokratiet og den socialdemokratiske arbejderbevægelse.

Det mest tydelige argument for Socialdemokratiets rolle får man ved at se på, hvad partierne faktisk sagde om velfærdsstaten. Velfærdsstaten har, fra ordet dukkede op i starten af 1950'erne, været forbavsende upopulært.³ Al denne velfærds kritik fik i 1960 statsminister Viggo Kampmann til at overveje, om partiet hellere skulle finde en ny etikette. Forbavsende når man anskuer fortiden med dagens velfærdsstatskonsensus i baghovedet. De borgerlige partier mente (dengang), at det ville blive for dyrt, at det ville undergrave borgernes moralske habitus, og at det simpelthen stred imod dansk sind og kultur. Venstrefløjen mente med lidt forskellig styrke, at det var lappeskrædderi, som bare dækkede over de virkelige problemer, at det kunne trække pinen med det kapitalistiske system unødigt langt ud, at det var en slags revolutionsforsikring, eller at velfærdsstaten ligefrem var en slags superkapitalist, som sikrede systemets effektive funktion. Positive tilsagn om velfærdsstaten i den fulde udstrækning finder

man i denne periode kun hos radikale politikere og socialdemokrater.

Men – og det er vigtigt at huske – det er ikke ensbetydende med, at Socialdemokratiet er den eneste betydende aktør, eller at velfærdsstaten er inkarnationen af Socialdemokratiets velfærdspolitiske utopier. Og det skal i den forbindelse understreges, at Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen heller ikke internt har været enige om den danske velfærdsstat.

Den historiske forskning om velfærdsstaten har – ikke så overraskende – fokuseret på historien. Det vil sige tiden indtil 1970'erne. Det er det, man kan kalde velfærdsstatens opbygningsperiode. Den kan inddeles i faser alt efter temperament og detaljeringsgrad.

En periodisering af den danske velfærdsstat i stikordsform

Før 1890:	Social forsorg
1890-1920:	Første socialpolitiske reformbølge
1920-1945:	Sociale rettigheder & overskridelse af privatsfæren
1945-1950:	Orientering i en ny verden
1950-1960:	Formuleringen af velfærdsstaten
1960-1973:	Realiseringen af velfærdsstaten
1973-1982:	Velfærdsstaten i ”krise”
1982-1992:	Schlüters forsøg på en reform af velfærdsstaten
1992-2001:	Socialdemokratiets “stille reformering”

Det er klart, at i den meget tidlige fase – før 1920'erne – så var Socialdemokratiets rolle og indflydelse stærkt begrænset. I den senere træder den mere tydeligt frem. Men det betyder ikke, at socialdemokraterne ene og alene og i fuld enighed skabte velfærdsstaten. Nyere forskning har på flere leder nuanceret det naive og romantiserende billede af, hvordan socialdemokraterne lagde sten på sten i velfærdsbygningen. For det første har forskningen vist,

at en række af den danske velfærdsmodels grundtræk allerede var fastlagt før, den socialdemokratiske arbejderbevægelse fik nogen politisk indflydelse. Det gælder fx tanken om skattefinansiering, universalisme og adskillelsen af bidrag og rettigheder.⁴ Da socialdemokraterne fik politisk magt fra 1920'erne, gik de ind og overtog en række allerede stadfæstede principper. De var dermed med til at fastslå det vel nok stærkeste princip i dansk socialpolitik: At forandring skal bygge på det bestående. For det andet står det ret klart, at selv i de perioder, hvor Socialdemokratiet står allerstærkest, så er velfærdsreformerne præget af politiske kompromiser og konsensusambitioner. I langt de fleste tilfælde er velfærdsstatens byggestene formet af et forlig hen over midten. For det tredje, så bliver det mere og mere tydeligt, at den socialdemokratiske arbejderbevægelse ikke kan betragtes som nogen enhedsaktør. *Klas Åmark* viser i sit bidrag til dette temanummer, hvordan forskellige dele af arbejderbevægelserne i Norge og Sverige havde meget forskellige forestillinger om, hvilke principper, som var socialdemokratiske. Skulle det være en ens ydelse til alle, en model som sikrede indkomsttryghed også under sygdom og i alderdommen – men som dermed også opretholdt arbejdsmarkedets uligheder? Skulle velfærden finansieres over de almene skatter, eller skulle bidragene øremærkes? Det var der heller ikke enighed om i Danmark. Noget som ikke mindst blev tydeligt i 1960'ernes diskussion om indtægtsbestemt tillægspension (ITP).⁵ Man kan langt hen slå fast, at socialdemokratisk velfærds politik blev ikke til på baggrund af nogen sammenhængende teori eller principper. Det var mere resultatet af et møde mellem de til en hver tid gældende ideologiske strømninger i partiet, de politiske styrkeforhold og det allerede eksisterende institutionelle set-up.

Der er måske med velfærds politik, som Anker Jørgensen udtrykte det om pensionspolitik på et Socialdemokratisk Hovedbestyrelsesmøde i maj 1977: “Pensionsspørgsmål er en kompliceret sag, og ingen løsninger er so-leklart rigtige.”

Men hvor den socialdemokratiske fortælling om velfærdsstaten på flere leder er blevet udfordret af forskerne gennem de seneste 10-15 år, så har forklaringen overlevet i mere populær form. I lang tid var der simpelthen ikke konkurrence. På trods af den politiske konsensus om de enkelte velfærdsreformer (med enkelte undtagelser), så var der indtil 1990'erne ikke andre partier end Socialdemokratiet – og til dels Det radikale Venstre – som ønskede at få æren for den danske velfærdsstat. Den klassiske socialdemokratiske fortælling blev derfor ikke antastet af andre politiske aktører. Velfærdsstaten ville man ikke gerne have skyld for. Det har skiftet gevaldigt i de seneste år.

Det er klart, at tiden fra 1970'erne og frem ikke har været helt let for en stor og veludviklet velfærdsstat som den danske. Da krisen satte ind med lavkonjunktur og høj arbejdsløshed i 1973-74, kom velfærdsstaten under pres både finansielt og politisk fra en række af mere eller mindre radikale udfordrere, som på trods af de politiske divergenser varslede velfærdsstatens snarlige sammenbrud og undergang. Prøv bare at se lidt på titlerne på 1970'ernes bøger om den danske velfærdsstat. I dag ved vi, at de meget dystre prognoser ikke holdt stik. Den danske velfærdsstat var særdeles tilpasningsduelig.

Men på trods af den institutionelle stabilitet – at velfærdsstaten ikke væltede uagtet den stærke modvind – så blev 1970'erne alligevel et vendepunkt. Krisen og udfordringerne satte ind, ligesom kronen blev sat på værket med gennemførelsen af 1970'ernes ambitiøse socialreform. Bistandsloven med dens begreber om “indkomstbortfaldsprincippet” og individuelt tilpassede løsninger.

Der voksede en ny dagsorden frem. Velfærdsreformer handlede ikke mere om mere, men om omprioriteringer, restrukturering eller ligefrem besparelser (nedskæringer). Det har gjort livet noget mere kompliceret for politikerne. Indtil 1970'erne handlede det (især for socialdemokraterne) om at påtage sig æren for de stadige og fortsatte fremskridt. Efter 1970'erne er det mere og mere kommet til at

handle om at undgå at få skylden (enten for forringelser eller ændrede prioriteringer).⁶ Det betyder, at politikerne må ty til de mere udspikerede og indirekte metoder for at undgå at blive opdaget. Det kan fx være ændringer i indeksering (om ydelser følger pris- eller lønudviklingen gør en stor forskel) eller via stramme budgetter tvinge kommunerne til at foretage nedskæringer.

Socialdemokratiet og velfærdsstaten i en ny tid

De sidste 10-15 år er forholdet mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten således blevet meget mere kompliceret. Der har efterhånden udviklet sig en veritabel forskningsindustri omkring Socialdemokratiet og velfærdsstaten internationalt.⁷ Meget er skrevet indenfor en eller anden kriseforståelse. Det er ofte lidt uklart, hvad der egentlig er i krise: Socialdemokratiet, velfærdsstaten eller de forudsætninger, som velfærdsstaten bygger på? Men fokuseres der på partiet, så tegner der sig to perspektiver: Enten at partiet ikke har formået at tilpasse sig, og at det derfor må lide en dystre skæbne. Eller at partiet har tilpasset sig for meget, og så ender det i forræderi. Velfærdsstaten bliver på mange måder lakmusprøven for det moderne socialdemokrati: Er man i stand til at forny og opdatere sig, eller hænger man uløseligt fast i industrisamfundets velfærdsmodel? Eller går man for langt i fornyelsen, og smider gamle hæderkronede principper om solidaritet og et sammenhængende samfund ud med badevandet?

I dette temanummer fokuseres på relationen mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten, hvor noget, der lignede et stabilt parforhold (med de forskellige holdninger og tolkninger, som dog kunne rummes indenfor dette), pludselig er blevet et åbent parforhold eller et ægteskab i krise. De to sidste folketingsvalg har sat en tyk streg under dette, og det har stillet den socialdemokratiske arbejderbevægelse overfor en række nye udfordringer (oveni de evige personopgør). For det første er – som Anker Jørgensen betonedede på valgf-

tenen – tiden og tidsånden nok ikke længere med partiet. Velfærdsstaten og hele den samfundsmodel, som Socialdemokratiet stod fadder til fra 1930'erne og nursede de næste fire-fem årtier, er i høj grad bygget op omkring nationalstaten: En national fagbevægelse, national reguleret økonomi, statsborgerskab som grundlag for sociale og politiske rettigheder etc. Den model er kommet under pres fra alle de ting, man sammenfatter i begrebet globalisering. Og det har svækket Socialdemokratiet.

Ser man på selve tidsånden, så tabte Socialdemokratiet den gradvist fra 1960'erne og frem. I første omgang til "1968"-bevægelsen, som udnyttede velfærdsstatens frihed og tryghed til at kræve revolution. Da de revolutionære blev veletablerede med villa og højt-lønnede jobs i 1980'erne, så angreb deres børn den socialdemokratiske velfærdsmodel tilsvarende brutalt, men fra en anden side hvor slagordene var hentet fra den neoliberale ord-bog. I 1990'erne var luften gået ud af disse to protestbevægelser, og vi fik et årti med socialdemokratiske regeringer, som på det praktiske plan havde stor succes: Man fastholdt regeringsmagten, fik gennemført en række velfærdsreformer og skabt en sund økonomisk udvikling. Humlebien – den socialdemokratiske velfærdsmodel – beviste den kunne flyve trods alle de teoretiske udsagn om det modsatte. Og når fx den danske og den svenske velfærdsmodel trods alle udfordringer i dag ikke er presset i nær samme grad som fx i Italien eller Tyskland, så skyldes det i høj grad 1990'ernes socialdemokratiske politik. Problemet var bare, at Socialdemokratiet ikke fik nogen kreditering for det. Resultaterne afspejlede sig ikke i almen popularitet eller nogen markant kulturel indflydelse. Velfærdsstaten er ikke længere – som Gøsta Esping-Andersen profetisk bemærkede det allerede i midten af 1980'erne – nogen socialdemokratisk magtstrategi.⁸ Men hvad er den så? Hvad har velfærdsstaten gjort ved Socialdemokratiet? Hvad har Socialdemokratiet gjort med velfærdsstaten? Er det en hel ny type af relation mellem de gamle sengekammerater som er under opsejling?

Artiklerne i dette temanummer

Det er den slags spørgsmål, som artiklerne i dette temanummer kredser om. Kredser, fordi der er tale om en stribe bidrag, som på forskellig vis tager pejling af og diskuterer Socialdemokratiets relation til velfærdsstaten. Bidragene handler således ikke om velfærdsstaten som sådan og ej heller om, hvilke reformer der skal til, for at den overlever. Det kan man læse andre steder – ikke mindst i diskussionerne omkring de konkurrerende velfærds-kommissioner.

Klaus Petersen og Urban Lundberg indleder i deres essay med at betone, at Socialdemokratiets relation til velfærdsstaten ikke udspiller sig på nogen tom scene. På baggrund af en sammenligning mellem Danmark og Sverige bliver det tydeligt, at i Danmark har de borgerlige partiers (Venstres) succesfulde modernisering sat Socialdemokratiet under et meget stærkt pres. Når de borgerlige partier begynder at opføre sig socialdemokratisk, så træder de ud af den traditionelle skurkerolle i den fortælling om velfærdsstaten, som Socialdemokratiet historisk har profiteret af. *Christopher Green-Pedersen* tager det samme tema til behandling i hans diskussion af kampen om det politiske ejerskab til velfærdsstaten i Danmark. Med udgangspunkt i en karakteristisk af udviklingen i dansk politik fra klasse-til mediepolitik, knytter Green-Pedersen an til Esping-Andersens arbejder om velfærdsstaten, og der argumenteres for, at markeds-løsninger på væsentlige velfærdspolitiske temaer fører til afpolitisering. Dermed er det en af Green-Pedersens pointer, at velfærdsstatens politiske succes er forbundet med de områder, der er blevet karakteriseret som en del af velfærdsstaten og ikke som markedsopgaver. Et tredje perspektiv på spørgsmålet om ejerskabet til velfærdsstaten er, når *Michael Baggesen Klitgaard* i hans artikel diskuterer spørgsmålet om strategierne bag Socialdemokratiets velfærdspolitik i 1990'erne. Nyere forskning har anført, at Socialdemokratiet i dette tiår, gennem diverse markedsreformer, gik på kompromis med, ja at det udhulede universalitetsprincippet. Baggesen Klitgaard

er ikke enig, og han argumenterer for, at Socialdemokratiet i stedet anlagde et strategisk motiveret forsvar for den universelle velfærdsstat. Hvordan man end anskuer det, står det klart, at andre partier har udfordret Socialdemokratiet som Danmarks velfærdsparti nr. 1.

Men er der nogen vej ud af den sump, som Socialdemokratiet tilsyneladende sidder i politisk og velfærdspolitisk? Sammenfattende så peger artiklerne vel på, at det politiske spil om velfærdsstaten ikke er (og aldrig har været) forudbestemt, men netop er en åben politisk proces. *Urban Lundberg* undersøger i sin idéhistoriske artikel, hvordan det traditionelt stærke nordiske samarbejde mellem de socialdemokratiske søsterpartier har fungeret som en slags idémæssig dynamo, eller hvad man i dag ville kalde for en tænketank. En række af de ideologiske fundamenter for 1990'ernes velfærdspolitiske reformer bliver således undfanget i dette regi. *Bent Graversen* tager i sin artikel udgangspunkt i de arbejdsmarkedspensioner, som når de er helt udbyggede væsentligt vil ændre den pensionsmæssige status for store dele af befolkningen. Arbejdsmarkedspensionerne er på mange leder et brud med de forudgående næsten 100 års danske pensionspolitik (startende med aldersrenten i 1891). I artiklens diskuteres de mulige langsigtede konsekvenser af dette velfærdspolitiske valg. Tænketanken er det helt centrale tema i *Steven Falkenberg Breunigs* mere teoretisk orienterede artikel. Med udgangspunkt i moderne sprogvidenskab (især den amerikanske forsker Georg Lakoff og hans begreb "frame") vises det, hvordan ord ikke bare er uskyldige, men faktisk former og formes af det verdensbillede, vi bærer rundt på. Det hjælper ikke at have alle facts på sin side, hvis forståelsesrammen er defineret af ens politiske modstandere. Det har ikke mindst borgerlige tænketanke i USA succesfuldt formået at udnytte i 1980'erne og 1990'erne. Denne type indirekte politiske kampagner er endnu ikke slået fulgt igennem i Danmark, men de første tiltag kan anes med bl.a. den borgerlige tænketank CEPOS.

En vigtig forudsætning for at kunne analy-

sere, hvad der sker her og nu, er, at vi har en sensitiv forståelse af det, som gik forud. *Klas Åmark* præsenterer i sin artikel et bud på en mere nuanceret forståelse af socialdemokratisk velfærdspolitik end den, som har præget megen af forskningen om velfærdsstatens historie. Man kan således ikke spore nogen "rigtig" socialdemokratisk velfærdspolitisk teori eller model, men derimod finde skiftende principper og indbyrdes uenighed om, hvordan man løser de grundlæggende trykproblemer, som mennesker står overfor i moderne samfund. I en afsluttende diskussion tager *Søren Kolstrup* også dette tema op i hans præsentation og diskussion af tre nye udgivelser om den nordiske velfærdsmodels historie.

Selvom bidragene kredser omkring det samme emne, så kan de ikke sammenfattes i nogen fælles konklusion – endsige handlingsanvisning. Et bærende tema er dog, at politik spiller en rolle og gør en forskel.

Rasmus Mariager & Klaus Petersen

Noter

1. i Claus Bryld, "Arbejderbevægelsen og de politisk-historiske forudsætninger for velfærdsstaten", *Arbejderhistorie* 1996/4, s. 5-21.
2. For en mere udførlig diskussion se Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen, "Socialdemokratiet og velfærdsstaten", i Klaus Petersen (red.), *13 historier om den danske velfærdsstat*, Odense 2003.
3. Klaus Petersen, "Velfærdsstaten i dansk politisk retorik." *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2001, nr. 4, s. 16-28.
4. Se fx Jørn Henrik Petersen, "Gårdmandsvenstre – velfærdsstatens far", i Klaus Petersen (red.), *13 historier om den danske velfærdsstat*, Odense 2003.
5. Klaus Petersen, "Fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser. Den danske arbejderbevægelse og spørgsmålet om tillægspension 1963-1990", *Historisk Tidsskrift* 2002, hft. 1, s. 126-169.
6. Se fx Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford 2001 samt Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge 1994.
7. Se henvisninger til internationale debatter i temaindholdsartikler.
8. Gøsta Esping-Andersen, *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985