

DJØF-linjen i dansk velfærdshistorie

AF

SIDSEL ERIKSEN

Sjette bind af *Dansk velfærdshistorie* med titlen *Hvor glider vi hen?* omhandler perioden 1993-2014 og fylder to halvbind på i alt 1187 sider.¹ Den tilgrundliggende forskning er virkeliggjort gennem en større satsning fra Carlsbergfondet. SDU har givet projektet sit blå stempel ved at huse et Center for velfærdsforskning og ved at bidrage med flere af forskernes forskningstid. Som sådan udgør værket nu den 'officielle' videnskabelige grundfortælling om de seneste 25 års velfærd og velfærdsreformer, og som sådan vil værket komme til at stå på biblioteker og uddannelsesinstitutioner i mange år frem, indtil en ny stor forskningsindsats kan finansieres. Studiet imødekommer et åbenlyst behov for overblik og for at kvalificere og perspektivere en dansk velfærdsdebat, hvor de fleste nok er enige i, *at* velfærden er bevaringsværdig, men ikke nødvendigvis i, *hvordan* velfærden bedst udmøntes i konkret lovgivning, *hvordan* virkningen heraf efterfølgende kan og skal måles, eller i, *hvad* velfærd rent faktisk er (eller har været) for *hvem*, *hvornår* og *hvordan*.

Der er stor interesse for det danske velfærdssystem i udlandet. Således har både den canadiske premierminister Justin Trudeau, de amerikanske præsidentkandidater Bernie Sanders og Hillary Clinton, de svenske partiledere Annie Lööf og Stefan Löfven og den franske præsident Emmanuel Macron under deres respektive valgkampe henvist til den skandinaviske universalistiske velfærdsmodel og især til det danske *flexicurity*-begreb som politisk forbillede. Det skandinaviske velfærdskoncept opfattes tilsyneladende som et effektivt modspil til populismen i henholdsvis Canada, USA, Sverige og Frankrig og som den samfundsmodel, der kan tilbyde almindelige mennesker at leve godt, sikkert, trygt, langt, lige, frit, rigt og *hyggeligt*.

Studiet af velfærdsstatens seneste historie bliver ikke mindre interessant af, at de nordiske lande selv er bevidste om at nyttiggøre den nordiske model som et både økonomisk og politisk aktiv for Norden. Så stærkt står det nordiske *brand* herhjemme og i den internationale debat, at Nordisk Ministerråd i efteråret 2014, omtrent samtidig med udgivelsen af det sidste bind af *Dansk velfærdshistorie*, kunne lancere en ny forskningsplan: „In ordre to capitalize on the power of the Nordic

¹ Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen (red.): *Hvor glider vi hen? Dansk velfærdshistorie, bd. 6, Perioden 1993-2014*, to halvbind, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2014 (1187 sider).

brand“. I en presseudtalelse fremgik det, at Nordisk Råd havde „promoted various brands and broadened its branding strategy in order to strengthen the region’s competitiveness and international influence, identifying the Nordic social model as the first of five branding areas“.2 Resultatet er bl.a. et stort forskningsprojekt ved UiO (Universitetet i Oslo), hvor brandingpotentialet i Nordisk exceptionisme, *flexicurity* og civilsamfund studeres.

I betragtning af brandets politiske potentiale bliver tolkningen af de seneste 25 års ’tilpasninger’ af den nordiske model særdeles afgørende. For velfærdsforskningen havner i et interessant paradoks: Mens den udenlandske interesse tilsyneladende handler om, hvordan man bedst muligt kan kopiere de skandinaviske landes velfærdssucceser, ser man i Danmark mod udlandet for at få idéer til at tilpasse sig for at overleve i konkurrencen fra det globale kapital- og arbejdsmarked, hvor nationalstatens funktion som grundlæggende ramme om økonomi og politik ikke længere holder. Den globale udfordring til de klassiske velfærdsstater opfattes i forskningen som en konkurrence på ’velfærd’ og ’lighed’ fra stater, som *ikke* har samme sociale serviceniveau, progressive beskatning og tradition for *omfordeling* af velstand.³

Paradokset afføder flere spørgsmål: *Er det med flexicurity lykkedes at opfinde en exceptionel (skandinavisk) model, hvor man kan opretholde sikkerhed og velfærd uden at miste konkurrenceevne? Er det overhovedet muligt at fastholde universelle velfærdsordninger uden adgang til en udtømmelig kilde til velstand (som norsk olie) eller permanent gunstige markedsøkonomiske eller markedspolitiske konjunkturer? Eller er vi på sigt som et led i tilpasningen til en global liberalisme godt på vej til at (ned)justere velfærdsordninger og social omfordeling for derved at minimere statens træk på konkurrenceevnen i forhold til de andre velfærdsstater. Er vi med andre ord med flexicurity ved at nedbryde det universelle skandinaviske velfærdssystem for at bevare det (og brandingeffekten)?*

2 THE NORDIC PERSPECTIVE 2015-2018 Strategy for International Branding of the Nordic Region 2015-2018 <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:783406/FULLTEXT01.pdf> s. 8, 23. (Press Release, 28. Oct 2014). Citeret efter *Nordic Branding. Project Overview*, Netfil: <https://www.uio.no/english/research/strategic-research-areas/nordic/research/research-groups/nordic-branding/nordic-branding-proposal-summary.pdf>

3 Litteraturen om globaliseringen og neo-liberalismens fremvækst i de sidste 25 år er grundigt behandlet i Pierre Dardot og Christian Laval: *The New Way of the World: On the neoliberal Society*, Verso London New York 2013 (fransk udgave 2009) Især siderne 1-18, hvor der også henvises til et citat af Wendy Brown: *Les Habits neufs de la politique mondiale. Néolibéralisme et néo-conservatisme*, Paris 2007, s. 37.

Det skal vises, at det foreliggende bind af *Dansk velfærdshistorie* glider helt uden om centrale spørgsmål genereret af den sociale og kulturelle velfærdsforskning i offentlig sektor og civilsamfund, og at fremstillingen med sit fokus på økonomiske virkemidler (incitament) i den førte socialpolitik mange steder får karakter af en næsten ukritisk redegørelse for gennemførelsen af 'den nødvendige politik'. Fremstillingen bliver dermed et *produkt* snarere end en *analyse* af den udvikling, der skal undersøges.

En nordisk social rollemodel?

Dansk velfærdshistorie forholder sig praktisk talt ikke til forskning om det nordiske sociale brand eller til den forskning i velfærdsmodeller, som kunne have problematiseret fremstillingen af den nyeste velfærdshistorie. Kendt er frem for alt Gøsta Esping-Andersens innovative værk *The Three Worlds of Welfare Capitalism*,⁴ hvor de skandinaviske lande beskrives som *socialdemokratiske* velfærdsstater med universelle skattefinansierede velfærdsydelser og en stor offentlig sektor. Selvom Esping-Andersen byggede sin fremstilling på tiden frem til og med 1970'ernes socialdemokratiske velfærdspolitik, har modellen haft en forbløffende gennemslagskraft som tolkningsparadigme for den skandinaviske udvikling.⁵ Spørgsmålet er, om modellen stadig er relevant, eller om vi er ved at glide i retning af det, Esping-Andersen kalder for den anglo-amerikanske *liberale* velfærdsstat baseret på civilsamfundets velgørenhed og lave skatter, hvor offentlig støtte forbeholdes de mest trængende, eller i retning af den tyske forsikringsbaserede *konservative* velfærdsstat med vægt på stærke familie- og lokalsamfundsnetværk, hvor velfærdsydelser optjenes via (arbejdsmarkeds)forsikringer.

Esping-Andersens binding af de skandinaviske velfærdsstater til udviklingen af socialdemokratier i Norden blev i slutningen af 1990'erne udfordret af bogen *The Third Way. The Renewal of Social Democracy* skrevet af den britiske økonom og *policy maker* Antony Giddens, der i årene 1997-2000 var leder af London School of Economics. Inspirationen kom givetvis ikke mindst fra den amerikanske liberale velfærdsmodel med Bill Clintons markedstilpassede økonomiske dynamik i årene 1993-2001. Og vejen blev virkeliggjort med den redefinering af velfærdsstaten, som Tony Blair havde indledt i egenskab af britisk pre-

⁴ Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey 1990.

⁵ Klaus Petersen er faktisk medforfatter til en artikel om Esping-Andersens værk. Se Patrick Emmenegger, Jon Kvist, Paul Marx & Klaus Petersen: „Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic“, *Journal of European Social Policy*, 25:1 (2015), s. 3-13.

mierminister 1997-2007. De skandinaviske velfærdsstater blev på ny betegnet som en særlig socialdemokratisk *idealtipe* med „very high tax base“, generøs skattefinansieret social understøttelse og offentlige serviceydelser bl.a. inden for sundhedsvæsenet.

Formålet med Giddens' formuleringen af 'en tredje vejs' politik var at undersøge de nye alvorlige udfordringer for opretholdelse af velfærdsstater omkring årtusindskiftet, hvor de gamle socialdemokratiere måtte tilpasse sig en (sen)moderne verden med udfordringer fra: (1) *Globaliseringen*, hvor det globale finansielle marked og kommunikationsrevolutionen havde påvirket nationalstaternes dispositionsmuligheder. (2) *Individualiseringen*, hvor konkurrencen fra det globale marked havde fremmet en mig-generation og ødelagt kollektive værdier, så den enkelte selv måtte bære konsekvenserne af sine valg. (3) *Højre- og venstrespørgsmålet*, hvor de gamle ideologier og lighedsbegreber mistede relevans som tolkningsramme i og med, at højrepartierne omfavnede velfærdsstatens præmisser, mens venstrefløjnen (Tony Blair) genbrugte thatcherismens (neo-liberale) metoder. (4) *Manglende politisk handlingsduelighed*, hvorfor styrkelsen af en åben offentlig sfære med social ro, retfærdighed og uddannelse var nødvendig. (5) *Økologiske problemer*, som næppe kunne finde en løsning inden for et socialdemokratisk idegrundlag, men krævede en helt ny sfære af politisk optimisme. Med formuleringen af 'en tredje vej' ønskede Giddens at overskride både det, han kaldte for det klassiske *old left*, der var karakteriseret ved en gennemtrængende statslig involvering i det sociale og økonomiske liv, kollektivism, begrænsninger af det frie marked, stærk lighedsbevidsthed og statskontrolleret civilsamfund, og det, han kaldte for thatcherismen, neoliberalismen og *the new right*, der var karakteriseret ved en minimalstat (*minimal government*), markedsfundamentalisme, accept af ulighed, lav økologisk bevidsthed etc.

Grunden til, at Giddens fik så stor gennemslagskraft i 00'ernes europæiske socialpolitiske idélandskab, var, at bogen i et enkelt sprog italesatte en genkendelig og relevant liberal kritik af den klassiske socialdemokratisme med en stribe *buzzwords* hentet fra businessverdenen, men leveret i en både social og demokratisk indpakning. Centralt står hans risikomodel (*Risk Matrix*), der italesatte og anerkendte en nødvendig, men modsætningsfyldt relation mellem forandring og fornyelse på den ene side og behovet for tryghed, sikkerhed og ansvarlighed på den anden. Selvom staten stadig skulle have et repertoire af forpligtelser over for den enkelte borger, så gjaldt „Old-style social democracy ... inclined to treat rights as unconditional claims“ ikke længere. Arbejdsløshedsunderstøttelse skulle ikke gives betingelsesløst, men skulle forpligte til aktiv jobsøgning, og det var „up to government to ensure that

welfare systems do not discourage active search“.⁶ I næsten samme åndedrag leverede Giddens et attack på den offentlige sektor, et attack, som unægtelig minder om den liberale statsopfattelses *New Public Management* (NPM), der første gang blev lanceret få år tidligere, i 1991, af Giddens' kollega den britiske økonom Christopher Hood (professor på London School of Economics 1989-2000) i en paradigmatiske artikel: „A Public Management for All Seasons?“.⁷ Giddens gjorde sig til talsmand for, at myndighederne havde fået for meget magt og skulle styres for at undgå *backstage deals*. Den offentlig administration var for ineffektiv og tung at arbejde med, og en rekonstruktion af den offentlige sektor skulle følge princippet om „getting more from less“. I det hele taget kunne administrationen lære meget fra „business best practice“, som for eksempel målstyring, effektive kontrolprocedurer, fleksible beslutningsstrukturer og større medarbejderindflydelse. De socialdemokratiske velfærdsstater måtte forholde sig til kritikken om, at uden markedskræfternes disciplinerende indflydelse blev statsadministrationen ineffektiv og leverede dårlig service.

I Giddens' *Third way-program* var også indbygget en forestilling om, at civilsamfundet skulle spille en særlig rolle. Centralt stod derfor en række diffuse formuleringer om civilsamfundet: (1) et partnerskab mellem stat (*government*) og civilsamfund, (2) styrkelse af det lokale fællesskab (*community*) ved at udnytte lokale initiativer, (3) inddragelse af den tredje sektor (frivilligt arbejde), (4) beskyttelse af den lokale offentlighedssfære, (5) forebyggelse af kriminalitet med udgangspunkt i fællesskabstanken (*community based crime prevention*), (6) opbygning af den demokratiske familie. Om civilsamfundets rolle konkluderede Giddens ligefrem: „More generally, we should recognize that the reconstruction of welfare provision has to be integrated with programs for the active development of civil society“.⁸ Dermed havde Giddens anbragt velfærdsstaternes civilsamfund centralt i sit nye velfærdskoncept, som (d)en struktur, der skulle sikre, facilitere og levere velfærdsløsninger. Noget kunne tyde på, at Giddens i 1998 var på udkig efter samfundsmæssige 'rollemodeller' for sin forestilling om civilsamfundet, men også at potentielle rollemodeller var på udkig efter videnskabelig legitimitet for den igangværende 'modernisering' af den offentli-

⁶ Anthony Giddens: „*The Third Way*“, Polity Press 1998, s. 6-14, 26-68. I mit resumé har jeg bl.a. skelet til begrebsbrugen i Ole Thornydes danske oversættelse, der er udgivet som Anthony Giddens: *Den tredje vej*, Hans Reitzels Forlag 1999.

⁷ Christopher Hood: „A Public Management for All Seasons?“, *Public Administration*, 69 (Spring 1991), s. 3-19.

⁸ Anthony Giddens: „*The Third Way*“, Polity Press, Cambridge 1998, s. 73-75, 79, 117-118.

ge sektor og dens velfærdsordninger. Alligevel er *Dansk velfærdshistorie* påfaldende uinteressert i den socialpolitiske diskussion (mellem klassisk socialdemokratisme og neo-liberalismen), som Giddens tredje vej havde igangsat om de europæiske velfærdsstater – og ikke mindst om Danmark.

Den tredje vej som model for Danmark

Esping-Andersens 'skandinaviske model' og Giddens 'tredje vej' var ellers en underliggende politisk dagsorden for periodens danske statsministre fra Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001) over Anders Fogh Rasmussen (2001-2009) til Helle Thorning-Schmidt (2011-2015). Journalisten Bente Bundgaard skrev en artikel til *Information* 17. oktober 2001 i anledning af Poul Nyrups besøg i London, blot 14 dage før Nyrup udskrev folketingsvalg til afholdelse 20. november 2001. Af artiklen fremgik det, at målet for besøget nok var Downing Street og en drøftelse af situationen i Irak, men vigtigere var måske den forelæsning, Nyrup holdt på London School of Economics hos Anthony Giddens. Her præsenterede Nyrup „den danske vej“ som et modstykke til Tony Blairs „britiske vej“ og Giddens „tredje vej“, som ifølge *Information* „vel nærmest betragtes som et bud på en opdateret, omend temmelig markedsfikseret socialdemokratisme“.⁹

Det bliver ikke mindre interessant af, at Anders Fogh Rasmussen på samme tid var fascineret af Giddens' *The Third Way* - især hans tanker om eksplicitte mål og kontraktspolitik. Ved folketingsvalget i 2001 brugte Fogh og Venstre ligefrem et slogan: „Tid til forandring“, der var kopieret direkte fra *New Labour* og Blairs valgkampslugan: „Time for a change“ fra 1997. I 2002 havde også *Politikens* Michael Seidelin været i London. Han kunne skrive hjem om, hvordan Anthony Giddens inspirerede *liberale* politikere i Europa. I Danmark kunne han udpege statsminister Anders Fogh Rasmussen som „meget optaget af professor Giddens' tanker og den lærenemme elev Tony Blairs virkeliggørelse af dem“. Michael Seidelin tilføjede oplysende, at tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S) var „mindre overbevist“ ved det ovennævnte møde i efteråret på London School of Economics. Seidelin afslørede også, at uenigheden handlede om, at Giddens var bekymret over, at det britiske socialdemokrati, *New Labour*, var ved at falde tilbage til traditionel socialdemokratisk politik med høje skatter, tilbageholdenhed over for privatisering og fastholdelse af mindstelønnen, som ifølge de liberale økonomiske lærebøger kunne blokere for fuld beskæftigelse. For Giddens handlede det om at få flere i arbejde og dermed nedbringe de sociale udgifter samt øge skattegrundlaget, og her henviste Gid-

⁹ Bente Bundgaard: „Nyrup viser vejen“, *Information* 17. okt. 2001.

dens rosende til den arbejdsmarkedspolitik, som de danske socialdemokrater førte mellem 1993 og 2001.¹⁰ Når Giddens i denne udlægning havde modelleret og legitimeret sin 'tredje vej' over Nyrups socialdemokratiske politik og det bemærkelsesværdige fald i den danske arbejdsløshed i 1990'erne, er det tankevækkende, at Poul Nyrup tilsyneladende var blevet skeptisk over for denne 'tredje vej' – og dens tilhængere.

I november 2004 (Anders Fogh Rasmussens tredje regeringsår) fulgte Jacob Illeborg op på Giddens danske forbindelse i en kronik i *Information*. Han skrev, at de socialdemokratiske bevægelser i Europa havde gennemgået en voldsom udvikling i de forløbne 10 år specielt i England, hvor opgøret mellem det gamle Labour og Tony Blairs *New Labour* medførte gennemgribende omlægninger af partiet. Illeborg havde selv i London talt med Tony Blairs guru, Anthony Giddens, „manden bag ideen om Den Tredje Vej, der rummede en ny forestilling om samspillet mellem privat og offentligt, og som var et visionært alternativ til den herskende neoliberalisme“, og Illeborg noterede, at Anders Fogh Rasmussen i Danmark overraskende og uantastet havde formået at gøre „Third Way“ til moderne *borgerlig* politik. Det var „sige for det danske socialdemokratis kontinuerlige defensiv, at de liberale løb med de nye ideer og efterlod partiet i en position som andenviolin“ modsat England, hvor Blair/Giddens-modellens indenrigspolitiske succes betød, at det ville være en overraskelse, hvis *New Labour* tabte næste valg.¹¹

Blot året efter i 2005 blev den nordiske model og 1990'ernes socialdemokratiske arbejdsmarkedspolitik med eller uden inspiration fra Giddens 'tredje vej' lanceret som årsagerne til de skandinaviske succeser i almindelighed og til det danske 'mirakel' i særdeleshed. Historien blev publiceret i en EU-publikation, der bar den lovende titel *The Nordic Model: A Recipe for European Success?* Her markedsførte den franske Jean-Claude Barbier, der var forskningschef for CNRS ved Panthéon-Sorbonne, det mirakuløse danske *flexicurity*-begreb i artiklen: *Learning from Denmark? Reflections on the „Danish miracle“ from a French angle*. Barbier slog fast, at begrebet kombinerede *flexibility* – forstået som „the ease with which companies can recruit and dismiss workers“ – med *security*, der betød „generous social protection and the importance of so-called 'active' policies“, og at kombinationen var årsagen til, at der i Danmark ikke fandtes „precarious employment“. Tværtimod var det danske arbejdsmarked „coherent, exhaustive and works on the basis of an 'obligation to achieve results' which applies to eve-

¹⁰ Michael Seidelin: „Den tredje vej i blindgyde“, *Politiken* 30. jan. 2002.

¹¹ Jacob Illeborg: „Det britiske alternativ“, *Information* 18. nov. 2004.

ryone of active age“. Tolkningen havde Barbier givetvis hentet fra Poul Nyrup, der sammesteds publicerede artiklen *Learning from the North – let's focus on best practice in all of Europe*. Nyrup knyttede succesfortællingen direkte til 1990'ernes socialdemokratiske arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik, som han beskrev som: „The combination of flexible labour markets and individual social security based on a) a strong social security and broad welfare provisions; b) active labour market *and educational* policies; and c) a highly mobile labour market, where the social partners (trade unions and employers' associations) are key actors with a high degree of responsibility for competitiveness and social sustainability“. Det særlige danske mirakel blev yderligere dokumenteret i den sidste artikel om det nordiske arbejdsmarked og *flexicurity*-begrebet skrevet af LO-formanden Hans Jensen og direktøren for Dansk Arbejdsgiverforening Jørn Neergaard Larsen i forening! De mente, at den *danske model* var en hybrid mellem den nordiske model med et højt socialt sikkerhedsniveau og den angelsaksiske model med høj fleksibilitet på arbejdsmarkedet – modsat Sverige, hvor 'sidst ind, først ud' stadig var gældende.¹²

Foghs ovenfor beskrevne helt samtidige omfavelse af 'den tredje vej' er derfor tankevækkende. Den danske velfærdsmodel var under Fogh-regeringen ved at udvikle sig fra et rødt til et blå projekt – helt efter Giddens' bog. Dette måtte også Jean-Claude Barbier sande, da han i 2010 igen undersøgte sagen: Princippet om *flexicurity* var ganske vist opstået i Danmark i 1999 (i en status over Arbejdsmarkedsreformerne under Poul Nyrups SR-regering) uden at blive kaldt *flexicurity*, og han tilføjede lidt spydigt: „Anders Fogh Rasmussen, the following conservative Prime minister, for his part, implied, but only in front of domestic audiences, that he was the inventor of the term. From what we learned, the claim was certainly far-fetched“. Barbier oplyste i noten, at Fogh havde proklameret sit ejerskab til *flexicurity* ved Venstres landsmøde 21. november 2004: „Vi havde EU topmøde forleden. Der havde jeg lejlighed til at fortælle lidt om det. Den drøftelse forgik jo på engelsk. Jeg kombinerede de to ord og sagde, at vi har 'flexibility' og 'security', og så kaldte jeg den danske model for 'flexicurity'. Det er godt, for på fransk hedder det 'flexicurité'“. Barbier noterede samme-

¹² J.-C. Barbier: „Learning from Denmark? Reflection on the 'Danish miracle' from a French angle“, s. 94ff.; Poul Nyrup Rasmussen: „*Learning from the North – let's focus on best practice in all of Europe*“, s. 50ff.; Hans Jensen og Jørn Neergaard Larsen: „The Nordic labour markets and the concept of flexicurity“, s. 56ff., C. Buhigas Schubert & Hans Martens (red.): *The Nordic Model: A Recipe for European Success?*, EPC [European Policy Center] WORKING PAPER No. 20, Brussels 2005; Barbiers tekst er ligeledes publiceret som „Apprendre du Danemark? Réflexions sur le 'miracle' danois“, *Esprit magazine*, July 2005.

steds, at begrebet allerede blev anvendt i Holland (med en *gender*-vinkel, hvor *flexicurity* udjævnede uligheder mellem kønnene på arbejdsmarkedet).¹³ Vi ved, at *flexicurity* nævnes første gang i Folketingets dokumenter i forbindelse med et møde 12. august 2004, hvor arbejdsmarkedsudvalget mødtes med medlemmer af det nederlandske parlaments „Udvalg for sociale sager og beskæftigelse“,¹⁴ dvs. kort før Foghs lancering af begrebet på Venstres Landsmøde.

Hvis Barbier (og Fogh) havde kunnet læse *Politiken* 10. maj 2002, ville de have vidst, at brugen af begrebet *flexicurity* optrådte første gang i Danmark i en artikel med overskriften „Ros til dagpengesystemet“. Heraf fremgik det, at en undersøgelse bestilt af Arbejdsministeriet i den tyske delstat Nordrhein-Westfalen beskrev det danske arbejdsmarked som meget fleksibelt med let adgang til at fyre folk, høj mobilitet og løbende opkvalificering. Flexibiliteten blev tilskrevet det høje danske dagpengeniveau kombineret med den danske tradition for videreuddannelse af arbejdskraften.

Velfærdskommissionen og velfærdsmodellen

Interessen samler sig derfor om, hvad det var for en udvikling, Danmark stod model til i 00'erne? Hvor var velfærdsstaten på vej hen? Omdrejningspunktet blev den Velfærdskommission, som Fogh-regeringen nedsatte 27. august 2003 med økonomerne Torben M. Andersen som formand (og bl.a. Jørn Henrik Petersen som medlem). Motivationen var som i den tyske socialdemokratiske kansler Gerhard Schröders samtidige strategiplan fra marts 2003 „Agenda 2010“ sagligt og demografisk begrundet i et stigende antal ældre over 64 og et fald i antallet af personer i den erhvervsaktive alder: „For at kunne finansiere velfærdsopgaverne i fremtiden er det nødvendigt at øge produktion og beskæftigelse og gennemføre reformer af velfærdssystemet“, hed det, og som grundlag for en „bred offentlig debat“ var der derfor brug for

¹³ Jean-Claude Barbier: „Aktivering, flexicurity, the surface Europeanization of employment?“, [The paper was first presented at the RC19 meeting, session 5, in the context of the 2010 Gothenburg International sociological association meeting, on the 13th of July.], *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 33:2 (2015), s. 375-76. Se også Jean-Claude Barbier: „Au-delà de la 'flex-sécurité', une cohérence sociétale solidaire au Danemark“, S. Paugam: *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, Paris: PUF, Le lien social, 2007, s. 473-490; Barbier henviser også til Thomas Bredgaard, Flemming Larsen & Per Kongshøj Madsen: „Flexicurity – afklaring af et begreb i bevægelse“, *Tidsskrift for ARBEJDSLIV*, 9:4 (2007), s. 8-25.

¹⁴ Søgning på „flexicurity“ er foretaget af Folketingets bibliotek. *Flexicurity* blev brugt i Arbejdsmarkedsudvalgets møde med den hollandske delegation 12. august 2004. Begrebet havde tidligere været præsenteret i Holland i Ton Wilt-hagen: *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?*, 1998.

„en bredt sammensat, sagkyndig kommission om fremtidens velfærd“. Med Fogh-regeringens udformning af Velfærdskommissionens kommissorium blev der sat en dagsorden for de sagkyndiges videre arbejde: Kommissionen skulle analysere „trækket på“ og finansieringen af velfærdsydelser inden for rammerne af *uændrede skatter*, analysere den *sociale balance* i velfærdsydelserne og deres finansiering, undersøge forskellige (andre) *muligheder for at finansiere* velfærdsydelser, komme med forslag til *reformer til udvidelse af arbejdsudbuddet og beskæftigelsen* og endelig fremlægge forslag til en socialt afbalanceret og målrettet indsats til hjælp for de grupper, der havde *mest* behov. Især de sidste punkter om at „øge arbejdsudbuddet og [dermed] beskæftigelsen“ og om „målrettet hjælp til de svageste“ lå i forlængelse af den liberale tanke om, at arbejdsudbud skaber beskæftigelse, og at staten ikke skulle omfordele, men (kun) sikre de svageste.

Det er derfor interessant, at Fogh-regeringens velfærdskommission allerede i den første store rapport: *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv* fra maj 2004 revurderede Esping-Andersens 'skandinaviske model'. Universalismen beskrives som resultat af en konstellation, hvor arbejderklassen og middelklassen i forening gjorde indkomstfordelingen uafhængig af arbejdskraftens reelle markedsværdi. Den markedsuafhængige sociale sikkerhed var kun mulig med høj beskæftigelse og lav arbejdsløshed, men „efterhånden som efterspørgselssiden har vist sig ude af stand til at sikre fuld beskæftigelse, er der kommet øget opmærksomhed på udbudssiden og dermed på den aktive arbejdsmarkedspolitik“.¹⁵ Fokus lå på *arbejdsudbuddet* ved at sikre arbejdskraftens rådighed for arbejdsmarkedet eller det, Esping-Andersen ville kalde for arbejdskraftens markedsførelse eller *commodification*, og var helt i overensstemmelse med kommissoriet blevet nøglen til velstand.

Velfærdskommissionens næste rapporter fra 2005 handlede direkte om den globale udfordring i form af tilpasning til den globale konkurrence på velfærd. Velfærdslovgivning i forskellige lande blev her sammenlignet som konkurrenceparameter, så man kunne se, hvem der var bedst/værst i klassen af 'velfærdsstater', og få idéer til, hvad der burde gøres for at bevare konkurrencekraften – og velfærdsstaten. Rapporterne tilrettelagde dermed hovedindholdet af en 'holdbar' velfærds politik i Velfærdskommissionens videre arbejde. I oplægget til rapporten *Fremtidens Velfærd – sådan gør de andre lande* henvises til *flexicurity*-modellen som en unik dansk arbejdsmarkedskonstruktion, der skabte „fleksibilitet for virksomhederne og tryghed for den enkelte“. Der

¹⁵ *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, Velfærdskommissionens første rapport (388 s.), maj 2004, s. 45-48.

var tilsyneladende tilslutning til modellen, men ingen præcisering af, hvordan 'tryghed' skulle tolkes. I forhold til andre landes systemer betød det, at der blev brugt for mange penge pr. ledig, og rapporten fortsatte: „Det kan blive dyrt for det offentlige, hvis langtidsledigheden stiger, eksempelvis som følge af globaliseringen“. Velfærdskommissionen beskrev også, hvordan en økonomisk begrundet udskydelse af tilbagetrækningstidspunktet (= afskaffelsen af efterlønnen) logisk ville føre til en udvidelse af arbejdsudbuddet og til merbeskæftigelse. Kommissionen henviste uspecificeret til, at „Internationale sammenligninger viser, at når ældre vælger at blive længere tid på arbejdsmarkedet, giver det som regel højere beskæftigelse uden nogen nævneværdig stigning i ledigheden. Det vil altså sige, at virksomhedernes efterspørgsel efter de ældre indretter sig efter udbuddet. I de lande, hvor ældres arbejdsudbud er steget som følge af stramninger af adgangen til tidlig tilbagetrækning, har det således vist sig, at det større udbud ikke har givet anledning til stigninger i de ældres ledighed“, fastslog rapporten.¹⁶ I den anden rapport, *Fremtidens velfærd og globaliseringen*, beskrives *flexicurity* i generelle vendinger som, at lempelige ansættelses- og afskedigelsesregler var befordrende for jobskabelse og omstilling, kombineret med en sikring af lønmodtagerens indkomstgrundlag i kraft af et veludbygget dagpengesystem, som „indirekte skaber mindre modvilje for omstilling og risikovillighed“. Den centrale udfordring var på den ene side at tilbyde en god sikring i forhold til ledighedsrisiko og samtidig sikre, at dette ikke blev ensbetydende med permanent højere offentlig forsørgelsesforpligtigelse.¹⁷ Velfærdskommissionens hovedrapporter, *Høring om Fremtidens velfærd* (223 sider) og selve analyserapporten *Fremtidens Velfærd – vores valg I-II* (938 sider), udkom i januar 2006. Kommissionens anbefalinger gav efterfølgende anledning til Fogh-regeringens velfærdsreform(er) i form af 'tilpasninger' på arbejdsmarkedet og en incitamentstyret blåtonet velfærdspolitik.

Debatten om velfærdsmodellen

Sideløbende med arbejdet i Fogh-regeringens velfærdskommission begyndte flere forskergrupper at producere parallelle velfærdsanalyser for at kvalificere debatten om, hvordan velfærd rettelig burde analyseres, og hvilke velfærds-eksperter man burde lytte til. Helt parallelt med udsendelsen af Velfærdskommissionens første analyserapport ud-

¹⁶ *Fremtidens velfærd – og globaliseringen*. Velfærdskommissionen, Oplæg (Rød, 28 s.), marts 2005, s. 4; *Fremtidens velfærd-sådan gør de andre lande*. Velfærdskommissionen, Analyserapport 2 (Blå, 390 s.), marts 2005, s. 267-268.

¹⁷ *Fremtidens velfærd og globaliseringen*. Velfærdskommissionen, Analyserapport 1 (Blå, 172 s.), marts 2005, s. 48-49.

gav lektor i samfundsfag ved Aalborg Universitet Erik Christensen i 2004 antologien *Velfærd på vildspor. Modsigelser i velfærdssamfundet*, dvs. tidsnok til at kunne påvirke det videre arbejde i Velfærdskommissionen. Antologien hævdede i forordet, at med Velfærdskommissionens kommissorium havde Fogh-regeringen allerede stillet diagnosen og angivet, i hvilken retning løsningerne på problemerne lå: „Man ønsker den universelle, socialdemokratiske velfærdsmodel drejet i retning af en mere 'selektiv' liberal model samtidig med en styrkelse af den hidtidige aktiveringspolitik og ønsker hertil ekspertmæssig legitimering“. Synsvinklen i Velfærdskommissionen var statsfinansiel med henblik på styrkelse af markedet, hævdede Erik Christensen. Antologien præsenterede derfor en række tematiske kapitler skrevet af universitetsfolk inden for sociologi og samfundsvidenskab, som hver især analyserede den liberale velfærdsstat ud fra begreber som livsformer, aktivering, borgerløn, kategorisering af klienter, retssikkerhed, lighed og anerkendelsesproblemer og kom med forskellige løsninger på velfærdssamfundets arbejdsløsheds-, arbejdsfordelings- og klientgørelsesproblemer.¹⁸

Nedsættelsen af Fogh-regeringens Velfærdskommission foranledigede Socialpolitisk Forening til at nedsætte Den alternative velfærdskommission med andre universitetsfolk i spidsen, men uden det officielle blå stempel (med deraf følgende finansiering) fra regeringen. Dette var i al fald en hovedpointe i et „Skarpt angreb på Velfærdskommissionen“, som *Politiken* bragte 7. oktober 2005. Formanden for Den alternative velfærdskommission, tidligere formand for Børnerådet, cand.psych. og dr.phil. Per Schultz-Jørgensen, beskyldte mere eller mindre åbenlyst Fogh-regeringens velfærdskommission for at ville afskaffe den skandinaviske velfærdsstat og for at have politiske undertoner. Artiklen sluttede med, at det var nødvendigt med en ny officiel rapport om den danske samfundsmodel, for en reform af velfærdssamfundet var en så alvorlig sag, at den ikke bare kunne overlades til økonomer. Schultz-Jørgensen anførte videre: „Hvis vi havde fået 30 millioner kroner, som regeringens velfærdskommission har haft, kan det også godt være, at vi kunne udbygge vores visioner og begrunde dem dybere“. Der var efter Schultz-Jørgensens mening tale om helt ulige vilkår for velfærdsforskningen, og han opfordrede derfor regeringen til at nedsætte en ny kommission.¹⁹

¹⁸ Erik Christensen (red.): *Velfærd på vildspor, Modsigelser i velfærdssamfundet*, Forlaget Frydenlund 2004, s. 9ff.

¹⁹ Lars Ole Løkke: „Skarpt angreb på Velfærdskommissionen“, *Politiken* 7. okt. 2005.

Den alternative velfærdskommissions rapport, *Velfærdssamfundets fremtid?* (189 s.), var finansieret af Socialpolitisk Forening (og Danmarks Lærerforening, der dermed ville sikre, „at andre elementer end de rent økonomiske inddrages i den væsentlige debat om velfærdssamfundets udvikling”). Rapporten udkom på Socialpolitisk Forlag 10. oktober 2005 i ganske det samme udstyr som regeringens kommissions-rapporter.²⁰ Titlen var en polemisk omskrivning af titlen på Fogh-regeringens velfærdskommissions pixi-rapport: *Fremtidens velfærd – vores valg*, der udkom 7. december 2005. Det løb som en rød tråd gennem Den alternative velfærdskommissions rapport, at velfærdsproblematikken vedrørende befolkningens alderssammensætning og en deraf følgende øget efterspørgsel efter serviceydelser ikke kunne sættes på en rent økonomisk eller demografisk formel. I stedet fokuserede Den alternative velfærdskommission på visionen om et 'bæredygtigt' velfærdssamfund bygget på fællesskabsløsninger, sammenhængskraft og etiske grundværdier i organiseringen af velfærdsydelser, modeller for social ansvarlighed i virksomhederne, udvikling af en demokratisk offentlig sektor, undersøgelse af privatisering og udlicitering af den offentlige sektor, sikring af arbejde til alle, retssikkerhed, lige vilkår, ideer til undgåelse af klientgørelse og marginalisering, udvikling af miljøressourcer og social kapital, mindskning af nedslidning og stress.²¹

Den alternative velfærdskommission mente også, at DREAM-modellen (*Danish Rational Economic Agents Model*), som Fogh-regeringens velfærdskommission anvendte i sine beregninger, var tendentiøs. 14. oktober 2005 uddybede økonomiprofessor på RUC Jesper Jespersen sine synspunkter i en avisartikel i *Information*: „I DREAM-modellen er det udelukkende pengeindkomst, markedskræfter og privat forbrug, der bestemmer den økonomiske udvikling. De økonomiske aktører har kun ét mål for øje: At opnå det størst mulige individuelle forbrug opgjort i penge“. Og videre: „DREAM-modellen antager, at dansk økonomi i princippet kan analyseres som ét stort velfungerende marked, hvor al aktivitet er styret af udbud og efterspørgsel. Samfundsøkonomien ville befinde sig i en såkaldt 'generel ligevægt', hvis blot priser og

²⁰ Per H. Jensen, Henrik Herløv Lund, Per Schultz-Jørgensen & Bente Schwartz: *Velfærdssamfundets Fremtid. En kritisk perspektivering af Regeringens Velfærdskommission - og nogle alternativer*. Rapport nr. 1, Den Alternative Velfærdskommission 2005. Det er tankevækkende, at Socialpolitisk Forening netop har nedlagt sig selv pga. underskud. Herom bl.a. artiklen „Socialpolitisk Forening konkurs“, *Arbejderen* 8/5 2018; „Det kan DLF ikke være bekendt“, *Folkesholen.dk* 3. dec. 2004.

²¹ "Bilag", *Velfærdssamfundets fremtid*, Rapport nr. 1 Alternative velfærdskommission, 2005, s. 184-185.

lønninger var fuldt fleksible“.²² DREAM-modellen var med andre ord en såkaldt ligevægtsmodel, der som udgangspunkt antog, at øget arbejdsudbud automatisk blev omsat til øget beskæftigelse.

’Bæredygtig velfærd’ blev også hovederindet i Den alternative velfærdskommissions anden rapport: *Bæredygtig velfærd* (185 sider), der også veltimet blev offentliggjort januar 2006 (samtidig med Velfærdskommissionens omfangsrige slutrapport *Fremtidens velfærd*). En pixi-udgave af Den alternative velfærdskommissions visioner *Velfærd uden menneskeværld* blev offentliggjort i april 2006 som et indspark i de igangværende forhandlinger om en velfærdsreform.²³ Den alternative velfærdskommission ville i højere grad opfatte velfærd som en tilstand end som en ydelse. Velfærd afhang af øjnene, der så, og Den alternative velfærdskommission mente, at det hørte til almindelig videnskabelig redelighed, at forskeren redegjorde for det velfærdsbegreb og den menneskeopfattelse, der lå bag de teoretiske og empiriske analyser.²⁴ Den alternative velfærdskommission anerkendte, at der var store udfordringer for kvaliteten af velfærden, især med hensyn til integration af indvandrere, aktivering af ledige og en række opgaver inden for sundheds- og omsorgssektoren, men forfatteren opfattede det som en „kendsgerning“, at problemerne i den aktuelle velfærdsmodel ikke havde et niveau, „der sår tvivl om selve [velfærds]modellens bæredygtighed“.²⁵ For at styrke den alternative økonomiske velfærdsdebat udgav Jesper Jespersen sammen med tidligere socialminister m.m. Bent Rold Andersen yderligere en pamflet, *Velfærdsdebat på vildspor*, som stillede spørgsmålet, om ikke Fogh-regeringens officielle velfærdskommissions håndfaste, men urealistiske anbefalinger til foranstaltninger overfor sårbare grupper i virkeligheden fremmede „social deroute“ og derved genererede sociale problemer i stedet for at løse dem. De problematiserede også, om øget ulighed som følge af lave ydelser kunne få folk til at strenge sig an, for det forudsatte jo, at der var arbejde at få, og styring af efterspørgslen efter arbejdskraften var ikke nogen enkel sag.²⁶ Professor Per H. Jensen blandede sig også

²² Jesper Jespersen: „Velfærd: Hvem sagde nonsens-økonomi?“, *Information* 14. okt. 2005.

²³ Birthe Gamst, Bente Rich, Per Schultz-Jørgensen: *Bæredygtig Velfærd*, Socialpolitisk Forlag 2006; Birthe Gamst og Lole Møller: *Den alternative velfærdskommission. Ingen velfærd uden menneskeværld*, Socialpolitisk Forlag 2006.

²⁴ Per H. Jensen: „Hvad er velfærd?“, *Velfærdssamfundets fremtid*, 2005, s. 15.

²⁵ Per Schultz-Jørgensen og Jesper Jespersen: „Velfærd for alle. Den skandinaviske model skal ikke afvikles – men udvikles“, *Velfærdssamfundets fremtid*, 2005, s. 23.

²⁶ Bent Rold Andersen og Jesper Jespersen: *Velfærdsdebat på vildspor. En pamflet*, Tiderne Skifter 2006, s. 10-13, 74-79.

i velfærdsdebatten med en antologi om selve velfærdsbegrebet: *Velfærd – dimensioner og betydninger*. Her behandlede endnu en gruppe universitetsforskere emner som velfærd og retfærdighed, velfærdsbegrebet og *Human Ressource Management*, velfærd og levevilkårsundersøgelser, velfærd og generationsspørgsmålet og velfærd og medborgerskab, politisk deltagelse m.v., forhold, som de mente havde betydning for fremtidssikring af velfærdssamfundet.²⁷

Velfærds(stats)forskning

Resultaterne af den brede offentlige velfærdsdebat, der var lagt op til med Fogh-regeringens nedsættelse af Velfærdskommissionen, nåede ikke at få indflydelse på Velfærdskommissionens hovedrapporter, der udkom 7. december 2005 og januar 2006. Men debatten aktualiserede et behov for et bredt humanistisk forskningsprojekt om velfærdsstatens aktuelle tilstand med revision af modellerne og med spørgsmål genereret ud fra den aktuelle forskning på området. Behovet blev realiseret allerede inden kommissionsrapporterne var gået i trykken med oprettelsen af et Center for Velfærdsstatsforskning ved SDU i Odense i november 2005 med økonomiprofessor ved SDU, Jørn Henrik Petersen, som leder.²⁸ Centret konsolideredes i 2008 bl.a. ved en bevilling på 10 mio. kr. fra Carlsbergfondet med det formål at udarbejde en *Dansk velfærdshistorie*. Der var således etableret et betydeligt tidssammenfald, personsammenfald og emnesammenfald med Fogh-regeringens velfærdskommission.

Når det nye center fik en så central stilling i den videre velfærdsdebat, er det ret forståeligt, at nogle førende statskundskabsforskere allerede i 2009 inviterede Jørn Henrik Petersen til at bidrage med en artikel om arbejdet i Velfærdskommissionen til en bog med den polemiske titel: *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter?* Her lægger Jørn Henrik Petersen ikke skjul på, at forspillet til Velfærdskommissionens nedsættelse „var stærkt“ politiseret, og at fagbevægelsen ikke kom med af hensyn til den konservative vicestatsminister Bent Bentsen. Jørn Henrik Petersen skriver også, at „økonomdominansen“ i Velfærdskommissionen og afhængigheden af kommissionens økonomiske sekretariat og den såkaldte DREAM-model blev stærkt kritiseret, og han mere end antydede, at netop DREAM-modelens kompleksitet betød manglende overblik og en nødvendig pragmatisme hos de menige medlemmer af kommissionen: „Herved bandt

²⁷ Per H. Jensen: *Velfærd – dimensioner og betydninger*, Frydenlund, Kbh. 2007, s. 9. Manus er dateret november 2006.

²⁸ Carlsbergfondets hjemmeside; „Doktor Velfærd“, *Fyns Stiftstidende* 6. nov. 2005.

kommissionen sig i ikke ringe grad til en bestemt analytisk tilgang, idet arbejdet i stor udstrækning blev 'styret' af modelberegninger på DREAM-modellen", skrev han. Det hæmmede kommissionsarbejdet, „at flere kommissionsmedlemmer de facto havde vanskeligheder ved at gennemskue implikationerne af modelberegningerne“ og derfor stod „i risiko for at opleve en vis informationsmæssig overbelastning“. I samme artikel medgav Jørn Henrik Petersen også faren ved *framing* forårsaget af et manglende overblik over præmisserne for en given forståelsesramme. *Framing*, skrev han, „organiserer eller strukturerer en bestemt forståelsesramme, så den vælgende ikke blot stimuleres til at tænke over en bestemt dagsorden, men også bliver påvirket til at tænke i en bestemt retning på en bestemt måde“. Derved blev Foghs velfærdskommission „en væsentlig faktor i politikernes bestræbelse på at lade reformer fremstå som nødvendige ... fordi kommissionen havde status som en autoritativ røst, der blev lyttet til, og fordi det lykkedes at formidle et budskab, hvor det positive og 'det ukendte', vælgeren kunne nære skepsis overfor, gik hånd i hånd“.

Jørn Henrik Petersen nævner interessant nok i samme artikel, at *Ugebrevet A4* (29. sept. 2003) i forbindelse med nedsættelsen af Velfærdskommissionen 2003 gennemgik de enkelte kommissionsmedlemmers tidligere offentlige positive tilkendegivelser om afskaffelse af efterlønnen. Det er så meget mere interessant, eftersom Jørn Henrik Petersen distancerer sig fra kommissionens anbefaling af en udfasning af efterlønnen og lægger ansvaret over på Velfærdskommissionens kommissorium: „Når Velfærdskommissionen f.eks. valgte at anbefale en udfasning af efterlønnen, hvilede det på kommissoriets ønske om målretning mod 'svage grupper' kombineret med opnåelse af finanspolitisk holdbarhed. ... det var ikke et fagligt valg, men dog et valg som beror på faglige hensyn ... Regeringens 'italesættelse' af problemerne og det konkrete arbejde med at løse dem havde skabt tryk i befolkningen og accept af reformens nødvendighed“. ²⁹ Den efterfølgende italesættelse af kommissionens anbefalinger skabte altså ifølge Jørn Henrik Petersen grundlaget for, at reformen kunne anses som en nødvendighed.

Velfærdskommissionen i Dansk velfærdshistorie

Hvis Velfærdskommissionen er *framet* af kommissoriet til Fogh-regeringens velfærdskommission, er *Dansk velfærdshistorie* så *framet* af Velfærdskommissionens rapporter? Der var vel i princippet lagt op til uaf-

²⁹ Jørn Henrik Petersen: „Velfærdskommissionen“, Jørgen Grønnegaard Christensens, Poul Erik Mouritzen & Asbjørn Sonne Nørgaard (red.): *De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter?* Odense 2009, s. 123, 126f., 136ff.

hængig forskning med oprettelsen af Center for velfærdsstatsforskning ved SDU og dermed netop mulighed for, at centerets forskere kunne forholde sig til og uddybe forholdet mellem Fogh-regeringens kommissorium til Velfærdskommissionen, kommissionsmedlemmernes faglige valg, modeløkonomerne (DREAM'erne), de 'alternative' kritikere af Velfærdskommissionen og de menige universitetseksperter vurderinger samt ikke mindst sætte egne historiefaglige dagsordner for velfærdsforskningen.

I *Dansk velfærdshistories* første bind formuleres grundspørgsmålene meget håndfast som „Sikringsordninger“ i forhold til specifikke grupper.³⁰ Men spørgsmålet relateres næsten ikke til en bredere velfærddebat. Man får på fornemmelsen, at de potentielle forfattere blot har fordelt sikringsordninger imellem sig og ladet det disponeret værkets sjette bind, hvis minimalistiske indholdsfortegnelse bringes *in extenso* her:

I. Halvbind: 1. Samfundsforhold, 2. Det socialpolitiske idelandskab, 3. Aktiveringslinjens gennembrudsår og konsolidering 4. Alderdomsforsørgelse og ældrepolitik, 5. Sygesikring og sundhedsvæsen, 6. Arbejdsskade-forsikring, 7. Arbejdsløshedsforsikring og aktivering, II. Halvbind: 8. Førtidspensionering, 9. Familiepolitik, 10. Immigrations- og integrationspolitik, 11. Efterløn, 12. Sammenfatning og perspektivering.

Forklaringen er formentlig også, at *Dansk velfærdshistories* hovedredaktør, Jørn Henrik Petersen, ikke distancerer sig fra rollen som medlem af hele to af de helt centrale velfærdspolitiske kommissioner: foruden Velfærdskommissionen 2003-05 også Socialkommissionen 1991-93 nedsat af Nyrups SR-regering med den radikale Aase Olesen som formand. Hermed blev det, man kunne kalde for, en DJØF-linje i dansk velfærds historie, styrket.

Ingen tvivl om, at Jørn Henrik Petersen er (og har været) tæt på og derfor ved utroligt meget om den udvikling, han beskriver. Han har været med hele vejen siden introduktionen af *public choice* i 1970'erne,³¹ og vi må gå ud fra, at Jørn Henrik Petersen selv har været med til at udforme nogle af de afsnit i Velfærdskommissionens rapporter, som si-

³⁰ Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen & Niels Finn Christiansen: *Frem mod socialhjælpsstaten, Perioden 1536-1898, Dansk velfærdshistorie* Bd.1, Syddansk Universitetsforlag 2010, s. 35-36.

³¹ I sin bog om neoliberalisme i Danmark vil Niklas Olsen ganske vist ikke beskyldte Jørn Henrik Petersen for at være neo-liberal, men han kan dog ikke lade være med at skrive, at Jørn Henrik Petersen selv var innovatøren af *public choice* i 1970'erne. Niklas Olsen: *The Sovereign Consumer. A New Intellectual History of Neoliberalism*, Palgrave 2019, s. 225-226.

den blev grundlag for de historiske velfærdsforlig i 2006 og følgende år.

Men selve arbejdet i Foghs velfærdskommission kommer mange steder til at stå helt uformidlet og ukoordineret mellem kapitlerne i *Dansk velfærdshistorie* og helt uden at indvie læserne i de ovenfor beskrevne overvejelser om *framing*. Helt i overensstemmelse med motivationen for Fogh-regeringens velfærdskommissorium af 23. september 2003 skriver Jørn Henrik Petersen og Jacob Christensen blot, at som Socialkommissionen var Velfærdskommissionen en lille kommission med „uafhængige eksperter udpeget af regeringen uden forudgående konsultation med interesseorganisationer og politiske partier“. Blot nogle linjer længere nede fremgår det dog, at „Kommissionen havde sin politiske baggrund i et kompliceret spil mellem regeringen (Fogh), Dansk Folkeparti og partierne i oppositionen med arbejdsmarkedets parter og Kommunernes Landsforening som engagerede tilskuere“. Nok havde regeringen et parlamentarisk flertal, men samtidig skulle den skabe opbakning til reformer, „som på længere sigt kunne sikre dansk økonomi“ (s. 677ff.). *Dansk velfærdshistorie* konstaterer også, at efter offentliggørelsen af Velfærdskommissionens anbefalinger i december 2005 blev de umiddelbart skudt ned fra flere sider, herunder også af statsministeren [Fogh], men fik ikke desto mindre „en ikke ringe indflydelse på det regeringsudspil“, der blev fremlagt i april 2006, og som efter forhandlinger førte frem til velfærdsforliget i juni 2006. Det blev af politikerne betegnet som „et historisk forlig“ (s. 53). *Dansk velfærdshistorie* opsummerer bare ikke, hvorfor forliget var historisk, og hvad det betød for velfærdsstatens karakter.

Jørn Henrik Petersen kunne have formidlet sin viden om velfærdsforligets tilblivelse ved at tage læserne med ind i det velfærdsøkonomiske maskinrum. Han udnytter ikke muligheden for at analysere præmisserne for og konsekvenserne af Foghs systemskifte i forbindelse med arbejdet med *Dansk velfærdshistorie*, hvor han ellers som historieforsker kunne skabe frie rammer for sit team.³² Foghs nytårstale om systemskiftet og opgøret med smagsdommerne citeres (s. 62ff.) i kapitel to om *Det socialpolitiske idélandskab*, men spørgsmålet om brud og kontinuitet i forhold til den socialdemokratiske politik i 1990'erne og velfærdsmodellerne diskuteres ikke. Tony Blair og *New Labour* nævnes kort (s. 64), men spørgsmålene om kontraktpolitikken, neo-liberalismen og incitamentstankens (s. 89) betydning for velfærdspolitikken

³² Om vigtigheden af at studere velfærdsstatens eksperter se: Carl-Axel Gemzell: *Om politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England*, Samtidshistoriske studier 4, Institut for Historie, København 1993; Klaus Petersen: „Velfærdsstaten efter 1945“, *Historisk Tidsskrift* 1997, s. 362f., 366-368.

analyseres heller ikke. Det stigende fokus på styrkelsen af arbejdsudbuddet som nøglen til velfærd tolkes ikke, og *flexicurity* introduceres først langt henne i bogen – uden at begrebet problematiseres.

Intetsteds tager forfatterne stilling til den *framing*, der ligger i udvælgelsen af de hel- og halvofficielle rapporter, analyser, forsknings- og debatindlæg, som udgør grundstrukturen og grundlaget for store dele af fremstillingen i *Dansk velfærdshistories* sjette bind. Den tolkning er nærliggende, at *Dansk velfærdshistorie* ikke bare bygger på, men kommer lige lovlig tæt på arbejdet i Fogh-regeringens officielle Velfærdskommission og den forskning, hvis grundlag, logik, begreber, begrebsanvendelse, argumentationsformer, menneskeopfattelse, samfundsopfattelse og modtagelse, man egentlig skulle undersøge, fremlægge, diskutere og fortolke. På den måde får Foghs velfærdskommission en dobbelt betydning for velfærdshistorien: som omdrejningspunkt for velfærdspolitikken før og efter årtusindskiftet – og som udgangspunktet for fortællingen om samme velfærdspolitik.

Nøglen til velstand?

Det er svært at se, hvor *Dansk velfærdshistories* referater af den politiske debat slutter, og hvor velfærdshistorikerne begynder. Netop fordi nedsettelsen af Velfærdskommissionen blev sammenknyttet med efterlønsreformen, bliver behandlingen af dette spørgsmål særlig centralt i perioden. Når Jørn Henrik Petersen skriver, at Velfærdskommissionen var „en væsentlig faktor i politikernes bestræbelse på at lade reformer fremstå som nødvendige“, er det tankevækkende, at Klaus Petersen læner sig op ad Velfærdskommissionens ræsonnementer (s. 999) i introduktionen til behandlingen af efterlønsproblemet i *Dansk velfærdshistorie* kapitel elleve. Han skriver, at der „var behov for reformer, så danskerne arbejdede længere. Ellers ville samfundsøkonomien bryde sammen. Når man ser tilbage, tegner der sig et nærmest paradigmatisk skift, der sammen med et stadigt voksende antal efterlønnere i løbet af få år markant ændrede debatten om efterløn. Den blev et problem, der skulle løses uanset regeringens farve“. Det fremgår også af teksten, at tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet havde været stigende, og det efterfølgende store fald i modtagere af efterløn ses som et udtryk for „effekten“ af velfærdsaftalen fra 2006 (og indfasningen af 1998-reformen), dvs. de økonomiske incitamentter til at forblive i arbejde virkede (s. 1001f.). Men Klaus Petersen skriver faktisk også, at det økonomiske kun havde været ét blandt flere andre motiver for at gå på efterløn ved siden af nedslidning, dårligt helbred, pres på arbejdspladsen, ledighed, ønske fra ægtefælle, at man ikke længere kunne klare jobbet, eller at arbejdspladsen ikke tog hensyn til ældre medarbejdere (s. 1004). Meget tyder altså på, at også folk, der havde ’legiti-

me' motiver for at ønske efterløn før velfærdsreformen i 2006, efter reformen var bragt i arbejde – trods helbred, ledighed, pres på arbejdspladsen og manglende hensyn til ældre.

Klaus Petersen skriver, at „det gennemgående tema for [Velfærds] kommissionen var 'finanspolitisk bæredygtighed' eller med andre ord: Hvordan man i fremtiden kunne få de offentlige budgetter til at balancere“ enten ved at øge beskæftigelsen eller at sænke udgifterne. Klaus Petersen konkluderer derefter, at „I kommissionens analyse havde en afvikling af efterlønnen den skønhed over sig, at den både øgede udbuddet af arbejdskraft, idet den var en hovedårsag til den faldende tilbagetrækningsalder og sænkede de offentlige udgifter“ (s. 1056). Konsekvenserne af Velfærdskommissionens filosofi om, at afskaffelsen af efterlønnen (og dermed et forsørgelsesgrundlag for en sårbar del af arbejdsstyrken) bidrog til at øge arbejdsudbuddet, og at dette automatisk skabte beskæftigelse for gruppen, diskuteres ikke.

Klaus Petersen refererer derimod loyalt, at Velfærdskommissionen gik ind i en kompliceret diskussion af efterlønnernes helbredstilstand, og at kommissionen (baseret på eksisterende undersøgelser samt egne sammenligninger med forbrug af sundhedsydelser) nåede frem til, at efterlønsmodtagerne som helhed ikke havde markant dårligere helbred end dem, der i samme aldersgruppe var blevet på arbejdsmarkedet. Og han anfører, at undersøgelser fra Socialforskningsinstituttet blandt efterlønsmodtagere pegede i samme retning, selvom „Kommissionen erkendte, at der for en mindre gruppe kunne være helbredsmæssigt betingede årsager til tilbagetrækning“ (s. 1056).

Klaus Petersen inddrager *ikke* debatten om, at efterlønsreformen kunne presse folk til at forblive på arbejdsmarkedet til trods for arbejdsbetinget nedslidning og udbrændthed, som ikke er synlig i helbredsstatistikken. Der var ellers eksempler nok at tage af i årene efter vedtagelsen af Foghs velfærdsreform. En enkelt udtalelse fra 2011 af formanden for lærernes a-kasse, Stig Andersen, kan illustrere problematikken: „Lærerne har brug for efterlønnen, som et ekstra sikkerhedsnet. Det er helt forkert, når det hævdes, at det kun er hvis man bruger en skovl hele dagen, man kan blive nedslidt.“³³ Det var en problematik, som aktualiseredes yderligere med Folkeskolereformen 2013.

Det store spørgsmål, som heller ikke stilles, er, om 2006-reformen resulterede i, at flere ledigblevne i 'efterlønsalderen' (efter tilpasningsrunder) måtte søge og tage nyt arbejde på dårligere vilkår i forhold til kvalifikationer, arbejdstider, løn, ansættelsesperiode, ansvar og afstand. Arbejdsmarkedet blev jo ikke hensynsfuldt af, at adgangen til

³³ Stig Andersen, *Danmarks Lærerforening* 5. maj 2011.

efterlønnen blev indskrænket. Klaus Petersen behandler ikke den velfærdspolitiske klemme, som arbejdsudstødt potentielle efterlønsmodtagere kunne komme til at stå i, hvis de som specialiseret arbejdskraft blev flekset ud i en sen alder og pludselig skulle finde et nyt fodfæste på et konkurrenceudsat arbejdsmarked uden efterlønnen som sikkerhedsventil.

Her skal en velfærdshistoriker vel vise, hvilke tolkningsmuligheder der var i spil i periodens socialpolitiske idélandskab, f.eks. i Den alternative velfærdskommissions rapporter. Per H. Jensen havde faktisk kritiseret Fogh-regeringens Velfærdskommission for ikke at anvende eller kende til den nyere internationale tilbagetrækningsforskning, hvor tidlig tilbagetrækning blev begrundet i et bredere spektrum af faktorer: *Pull* refererede til, at ældre forlader arbejdsmarkedet, fordi det bedre kan betale sig at indkassere velfærdsydelse (efterløn) end at arbejde; *jump* refererede til, at ældre forlader arbejdsmarkedet for at realisere sig selv, mens tid er; *push* derimod refererede til, at ældre ufrivilligt udstødes af arbejdsmarkedet på grund af dårligt helbred, diskrimination, omstruktureringer, tilpasninger mv. Man kunne måske her tilføje manglende fastholdelsesforpligtigelse begrundet i *flexicurity*. Andre forklaringer på forbliven på arbejdsmarkedet kaldes *stay* (arbejdet er interessant, så man ønsker at blive uanset økonomien), *stuck* (ikke råd til andet, trods 'behov' for tilbagetrækning). Modsat Fogh-regeringens velfærdskommission mente Den alternative velfærdskommission ikke, at større arbejdsudbud også skabte større efterspørgsel, hvorfor en fjernelse af tilbagetrækningsordninger blot ville skabe mere fattigdom og større arbejdsløshed (*stuck*). Per H. Jensens konklusion blev, at en afskaffelse af efterlønnen måtte følges op af ansættelsesbeskyttelse for ældre.³⁴

Ligesom Fogh-regeringens velfærdskommission skrev *Dansk velfærdshistorie* ikke diskussionen om efterløn og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ind i debatten om virksomhedernes (og det offentliges) sociale ansvar: at mindre *flex* og mere *security* kunne løse et udstødelsesproblem for den ældre del af arbejdsstyrken og dermed spare velfærdsstaten for betydelige summer til finansiering af sikringsordninger for gruppen. En konsekvens af dette ville være en reduktion af *flexicurity*-modellens og dermed den danske velfærdsstats konkurrencekraft på det globale arbejdsmarked. Problematikken er ellers formuleret ret præcist af en af eksperterne bag *Dansk velfærdshistorie*, den tidligere økonomiske vismand Niels Kærgård, i en beskrivelse af, hvad fleksibiliteten betød for ansvarsfordelingen på arbejdsmarkedet:

³⁴ Per H. Jensen: „Ældre, arbejdsmarkedet og tidlig tilbagetrækning“, *Velfærdssamfundets fremtid*, Den Alternative Velfærdskommission, 2005, s. 139-143, 146.

Problemerne i den danske velfærdsmodel forstærkes af, at det er relativt let at fyre folk i Danmark. Når en ældre specialiseret medarbejder fyres i Danmark, er det forholdsvis billigt for virksomheden; de store omkostninger bæres af medarbejderen, der ikke kan få et nyt job, og af staten, som betaler for hans arbejdsløshedsunderstøttelse, pension og depressionsbehandling.³⁵

Staten og den udsatte borger måtte altså sammen bære de velfærdsmæssige konsekvenser af *flexicurity*-systemet. Det var et regnestykke, som ikke indgik i Velfærdskommissionens rapporter, men som dog er ret interessant for velfærdshistorikere.

Også i Jørn Henrik Petersens kapitel otte om førtidspensionering præsenteres forøgelse af arbejdsudbuddet som argument for at forlænge fleksydelse-alderen til 62 år (den nye efterlønsalder) i forbindelse med Velfærdsaftalen fra 2006. Jørn Henrik Petersen konkluderer, at SF og Enhedslisten var imod, men at beskæftigelsesministeren fremhævede, at lovforslagene bidrog: „både på kort sigt og på lang sigt til en vækst i arbejdsstyrken“, og Petersen tilføjer lidt tvetydigt: „hvilket ikke mindst for de kommende generationer var en god ting“ (s. 746). Igen er det vanskeligt at se, om det er politikerne, velfærdskommissionsmedlemmet eller historikeren, der argumenterer for, at potentielle fleksydelsemodtageres bidrag til at øge arbejdsudbuddet også ville give dem holdbar beskæftigelse og forsørgelse.

Problemet i forbindelse med udfleksning fra arbejdsmarkedet er centralt i kapitel syv om arbejdsløse og aktivering. Her refererer Jacob Christensen og Jørn Henrik Petersen Velfærdskommissionens forslag (s. 678) om, at de lempelige undtagelsesregler i dagpengeregningen for 55-59-årige skulle fjernes, ligesom man havde gjort det for de 50-54-årige i 1998 og med den ønskede beskæftigelseseffekt: Arbejdsløsheden i denne gruppe var faldet. Interessant nok skriver *Dansk velfærdshistorie* her, at arbejdsudbuddet for hele gruppen ifølge kommissionen ikke modsvarede en tilsvarende reduktion af arbejdsløsheden: „Ganske vist var folk over 50 år mere udsat for arbejdsløshed, men kommissionen pegede på, at AF og a-kasserne fremover ville gøre en større indsats over for denne gruppe sammenlignet med de eksisterende forhold“ (s. 679).³⁶ Også her savner man en diskussion af både Velfærdskommissionens løsningsrepertoire, A-kasser og AF som indpiske-

³⁵ Niels Kærgård: „Lyst og pligt til arbejde“ i Jørn Henrik Petersen m.fl.: *13 værdier bag den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag 2007, s. 66.

³⁶ Hovedkilden er her *Finansministeriets Aftale om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden - Aftale om fremtidig indvandring*, København 2006 og *Folketingstidende*.

re eller formidlere af et arbejdsparat arbejdsudbud og af det forhold, at Velfærdscommissionen ikke forholdt sig til debatten om udstødelse af eller manglende fastholdelse på det fleksible arbejdsmarked. *Dansk velfærdshistorie* skriver blot, at Velfærdscommissionens og regeringens forslag om fjernelsen af de særlige lempelige regler for 55-59-årige gled ud, og det konkluderes, at SF fandt, at Socialdemokratiets deltagelse i velfærdsforliget havde fjernet „de værste dele af regeringens oprindelige forslag“ (s. 684f.). Her viser Christensen og Petersen, at de er uenige i den førte politik, men havde det ikke været mere interessant, hvis de havde analyseret, hvorfor de fandt forslagene problematiske?

Søren Kolstrup problematiserer de nye linjer i velfærdspolitikken, hvor staten blandede sig i arbejdskraftens motivation. I sit store kapitel tre om aktivering beskriver han glidningen i borgeropfattelsen fra introduktionen af en „aktiveringslinje“ i 1993 over det, han kalder for „incitamentslinjen“ til en „beskæftigelseslinje“ fra 2001 (s. 284). Dermed opstod der en spænding mellem adgangen til sociale ydelser og lønarbejder- og borgerpligter: „Personer over 25 år, der havde ledighed som eneste problem, fik ret og pligt til en individuel handlingsplan“ (s. 179ff.). Søren Kolstrup ser et markant brud med de velfærdspolitiske principper, og han registrerer en ny epoke med ’arbejdspligt’ som forudsætning for at modtage hjælp. Staten blev arbejdsgiver for dem, der var røget helt ud af arbejdsmarkedet, ved at træde ind som den instans, der skulle levere egnet og villig arbejdskraft til et tredje (offentligt støttet) arbejdsmarked og dermed sikre en grundindkomst for de berørte borgere. Ydelsernes størrelse og forventningerne til arbejdets karakter måtte ikke blokere for arbejdskraftens ’lyst’ til at tage et rigtigt arbejde. Kolstrup mener, at fænomenet kan tolkes både som et „retsligt tilbageslag“ i et statsligt arbejdsmarked med særlige løn- og arbejdsvilkår og arbejdspligt uden for det ordinære arbejdsmarkeds overenskomstvilkår og som „nye rettigheder og muligheder“ med indførelsen af retten til aktiverings- og handlingsplaner (s. 182). Spørgsmålet om opkvalificering og incitament gøres til to sider af aktiveringslinjen (s. 184ff.), som dog blev fulgt af stigende disciplinerings- og sanktioneringsforanstaltninger. Aktiveringslinjens myndiggørelse blev afløst af det, Kolstrup kalder for „sanktionslinjen“ (s. 186). Hvor Bistandsloven af 1. april 1976 afspejlede samfundets ansvar over for mennesker ’i nød’, betonedes 1990’ernes lovgivning (Lov om social service 1998) et individansvar. Kolstrup citerer en gruppe af venstrefløjs-socialdemokrater for at mene, at partiet var ved at skabe „en ny kaste af tvangsarbejdere berøvet elementære rettigheder på arbejdsmarkedet“ (s. 191). Så behøvede Kolstrup ikke at citere sig selv som tidligere venstrefløjspolitiker. I forbindelse med V, K, DF og R’s forlig i 2010 om at nedsætte dagpengeperioden fra 4 til 2 år og forslaget om at forøge

optjeningsperioden til dagpenge fra 26 til 52 uger konkluderer Kolstrup, at man med hastige skridt tog retning mod „mere fleksibilitet og mindre tryghed“ (s. 327ff.).

Kolstrup er den eneste, der kort kommer med udblik til udviklingen i vores store nabolande Storbritannien, Tyskland, Norge og Sverige i afsnittet om „aktivlinjen en ny økonomisk epoke“ (s. 234ff.). Han konkluderer: „Alt tyder på, at det nye hold af socialdemokratiske ledere responderede på nye og økonomisk komplicerede grundvilkår“ (s. 239), hvor „Kravet om aktivering blev yderligere forstærket af en ideologisk bølge med nyliberalistiske overtoner, der forfægtede en ny balance mellem rettigheder og personligt ansvar“ (s. 240). Men aktiveringspolitikken satte ind i en periode med jobvækst (s. 241).

Tilbage står derfor spørgsmålet, om det, Jean-Claude Barbier kaldte for „det danske mirakel“, i virkeligheden kan tilskrives liberaliseringen af arbejdsmarkedet, og om denne liberalisering i virkeligheden undergravede velfærdsmiraklet for den sårbare del af velfærdsborgerne. Og ikke mindst om fortællingen om det danske mirakel var med til at accelerere denne proces.

Flexicurity-modellen?

Man kan argumentere for, at Barbiers og Nyrup Rasmussens omtalte markedsføring af det danske mirakel og *flexicurity* i 2005 havde pustet liv i den internationale interesse for den særlige danske sociale velfærdsmodel, som den virkeligjordes i 1990'erne. I tiden efter Fogh-regeringens velfærdsreformer udtrykte især Anthony Giddens en åbenlys skepsis over for karakteren af det danske mirakel. Han ville ikke underkende arbejdsmarkedspolitikkers betydning for udviklingen af den danske velfærdsstat, heller ikke det, han læste om *flexicurity*, hvor man ifølge Giddens kombinerede „social partnership“ og „universal access to benefits that provide for retraining and resettlement“, men det kunne ikke være hele forklaringen på det danske mirakel. Giddens fastholdt nu, at forestillingen om denne danske velfærds politiks egnethed og potentialet i velfærdsmodellens implementering i andre lande var stærkt overvurderet – i al fald for Tyskland og Frankrigs vedkommende:

The Danish example is widely quoted, even if some have expressed doubts about how far it could be instituted elsewhere. However, in many societies with high unemployment levels are now expressing interests in such policies, including political leaders. Agenda 2010 in Germany is a prime example, although of course it has proved politically extremely difficult to implement.

Some reforms have been introduced in France and it is said in that country there is 'a vogue' for the Danish model.³⁷

Havde Poul Nyrup Rasmussen bare været heldig, dvs. båret af gunstig konjunkturudviklinge i 1990'erne, eller havde han været dygtig som velfærdspolitiker – og fabelagtig til at iscenesætte sin og partiets historie i 1990'erne som på én gang en socialdemokratisk model og et dansk mirakel? Den tematiske fremstilling i *Dansk velfærdshistorie* betyder, at det er svært at få overblik over de forskellige faser i udviklingen og at se, hvor, hvorvidt og hvordan udviklingen i 2000'erne adskilte sig fra udviklingen i 1990'erne. Det historisk interessante velfærdspolitiske spørgsmål må reduceres til, om *flexicurity* og princippet om, at et større arbejdsudbud automatisk skabte jobs (og dermed penge til mere velfærd), også var holdbart i perioder med lavkonjunktur og med konkurrence fra et bevægeligt og grænseløst arbejdsmarked.

Dansk velfærdshistorie forholder sig helt generaliserende til spørgsmålet om *flexicurity*: „Efterhånden som arbejdsløsheden faldt, og udenlandske eksperter fra slutningen af 1990'erne begyndte at rette interessen mod Danmark, blev udtrykket „flexicurity“ ... populært“, og teksten fortsætter: „Set i dette perspektiv, indebar regeringsskiftet i 2001 ingen umiddelbare forandringer“ (s. 615). Dermed springer teksten elegant hen over hele diskussionen om, hvorvidt *security*-delen af *flexicurity* ændrede både karakter og proportioner i kølvandet på Fogh-regeringens velfærdsreform. Den tolkning er nærliggende, at begrebet blev bevaret, selvom indholdet langsomt blev udhulet.

Dansk velfærdshistorie noterer, at *security*-delen nok var blevet for dyr (s. 642ff.), og at „eksporten af den danske model ikke var uden problemer“ (s. 647). Her er muligvis tale om en indirekte henvisning til Giddens, men det uddybes ikke. Problemet er vanskeligt at forholde sig til uden en sammenstilling af konjunkturer, arbejdsløshedstal og omfanget af udfasning af tryghedsskabende foranstaltninger på arbejdsmarkedet.

Jørn Henrik Petersen og Jacob Christensen skriver (s. 687), at det var en præmis i Arbejdsmarkedskommissionens kommissorium fra november 2007, at forslaget skulle holde sig inden for den „danske mo-

³⁷ Anthony Giddens: „Globalization and the European Social Model“, i *Cultures and Globalization. Conflicts and Tensions*, 2007, s. 155; M. Frenzel: „Sanfte Alternative zur „Agenda 2010“: Dänemarks Dritter Weg (1993-2001)“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 8-9, 2003, s. 481-491; En komparativ undersøgelse konkluderer: „In Denmark and the United Kingdom job security is lower for all groups of workers, resulting in higher overall mobility“, modsat Tyskland og Spanien. Se Janine Leschke: *Unemployment Insurance and Non-Standard Employment. Four European Countries in Comparison*, VS Research 2008, s. 224.

del“, hvilket ifølge *Dansk velfærdshistorie* betød, „at arbejdsmarkedets parter fortsat skulle have kontrol med fastlæggelsen af løn- og arbejdsforhold ligesom *flexicurity*-modellen skulle fastholdes“. Oplysningerne længere nede i teksten (s. 696) om, at LO-forbundene i 2010 mente, at *security*-delen af *flexicurity*-modellen i regeringens genopretningsplan var alvorligt truet, står derfor helt uformidlet i *Dansk velfærdshistorie*. Det samme gør oplysningen om, at Dansk Arbejdsgiverforening længe havde ønsket reformer af dagpengesystemet og derfor var positivt indstillet over for aftalen, mens socialdemokraten Torben Hansen mente (s. 697), at dagpengereformen og beskæringen af arbejdsmarkedsuddannelserne var ved at underminere *flexicurity*-modellen.

Forskellen mellem 2007 og 2010 var finanskrisen 2008. Her kunne Jørn Henrik Petersen som økonom have nævnt, at mens arbejdsløsheden var lav i 00'erne og derfor gunstig for *flexicurity*-tanken, blev Velfærdskommissionens i 2005/06 proklamerede sammenhæng mellem beskæftigelse og arbejdsudbud udfordret efter finanskrisen i 2008. Det behandles næsten ikke i *Dansk velfærdshistorie*, heller ikke i forbindelse med Fogh-regeringens arbejdsmarkedskommission nedsat november 2007 med kommissionsrapporten *Velfærd kræver arbejde*, der udkom 2009 under finanskrisen (s. 691). Diskussionen kunne ellers have været interessant i forbindelse med kapitlets behandling af Løkke-regeringens akutpakker (s. 705f.), som vel netop viste, at *flexicurity*-modellen ikke slog til. Teksten henviser (s. 615) til Robert Henry Cox' komparative undersøgelse af Danmark og Holland fra 2000 og til Torben M. Andersen og Michael Svarers undersøgelse af *flexicurity* fra 2007,³⁸ men artiklerne behandles ikke i teksten, skønt Torben M. Andersen faktisk har en ret relevant kommentar: At *flexicurity*-modellens forudsætning om, at arbejdsudbud skabte arbejde, virkede under en højkonjunktur, men var problematisk, hvis konjunkturerne vendte. (Man kunne her tilføje: under forudsætning af at arbejdskraftens frie bevægelighed ikke skabte for stor konkurrence af lavtlønsarbejdere.) I en gennemskrivning af samme artikel i 2012 viste Torben M. Andersen, hvordan *flexicurity*-begrebet blev udfordret af krisen.³⁹ Den danske *flexicurity*-model stod og faldt vel med opretholdelse af *security*-de-

³⁸ Robert Henry Cox: From Safety Net to Trampoline: Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark, *Governance*, 11/4, 1998, s. 397-414; Henning Jørgensen: Arbejdsmarkedspolitikens fornyelse: Innovation eller trussel mod dansk „Flexicurity“, København 2006, s. 42-47; Torben M. Andersen og Michael Svarer: „Flexicurity—Labour Market Performance in Denmark“, *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, Issue 3, s. 389-429, 2007. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1479135> or <http://dx.doi.org/10.1093/cesifo/ifmo15>

³⁹ Torben M. Andersen: „A flexicurity labour market in the great recession: the case of Denmark“, *De Economist* 160/2, 2012, s. 117-140.

len også på det nye fleksible arbejdsmarked. Det er derfor et historisk interessant problem, om den danske *flexicurity* i virkeligheden har været med til at accelerere en proces, der kunne legitimere et mere fleksibelt arbejdsmarked, måske i hele Europa?

Det kunne være meget relevant med en stillingtagen til Guy Standings *prekariat*-begreb, der lanceredes i 2011 i *The Precariat – The new dangerous class*, hvor han definerer en ny social klasse af 'fleksible fugle' uden fast arbejdsmæssig identitet. Det betyder, at særligt unge mennesker konstant skal netværke og sælge sig selv på nye måder uden deltagelse i de forsikringsbaserede ordninger, som følger med en fast ansættelse.⁴⁰

Det er derfor tankevækkende, at Barbier i 2013 med bogen *The Road to social Europe* var blevet yderst skeptisk over for den danske model. Begrebet *flexicurity* var ifølge Barbier: „nothing but a political slogan“, og debatten om *flexicurity* viste, at diskursen kun var tilsyneladende apolitisk, men velegnet til at udradere forskelle mellem venstre og højre. Med slet skjult ironi henviste Barbier til Confucius: „when the 'names of things' are in order, the world is in order“. Selvom man betegnede noget som *flexicurity*, var det ikke ensbetydende med, at der også var både *flexibility* og *security*. Udviklingen af velfærdsstater kunne ikke sættes på en simpel økonomisk formel. Man måtte derfor inddrage „Culture as explanatory factor“⁴¹ i forståelse af velfærdsstaternes udvikling og karakter.

Human capital og civilsamfund

Allerede i *The Third Way* mente Anthony Giddens, at „Nordic egalitarianism has historical and cultural roots rather than being only the product of the universalist welfare state“,⁴² men i 00'erne blev han mere nuanceret. I 2005 fastholdt Giddens nok, at historien havde vist, at det var muligt at have både sunde finanser, lav ulighed og høj beskæftigelse i de enkelte skandinaviske lande, men han måtte konstatere, at „the various 'types' are not very clear-cut“. Landene adskilte sig ganske enkelt for meget fra hinanden til, at de ukritisk kunne bruges som model til efterfølgelse. Giddens havde dog lagt mærke til ét fælles træk: investeringen i *human capital* eller mere præcist uddannelse som en nøgle til forståelsen af den nordiske succeshistorie:

⁴⁰ Guy Standing: *The Precariat - The new dangerous class*, 2011; Guy Standing: *The Precariat Charter*, 2014.

⁴¹ Jean-Claude Barbier: *The Road to Social Europe: A Contemporary Approach to Political Cultures and Diversity in Europe*. London/New York: Routledge, 2013, s. 54f., 59, 71ff, 119, 129-130.

⁴² Anthony Giddens: *The Third Way*, s. 114.

The superiority of the Nordic countries in terms of their low levels of inequality does not come primarily from redistribution through taxes and transfers. The main explanation is their superior investment in human capital. We have to invest heavily in early year's education since so many capabilities are laid down then.⁴³

Man kunne her tilføje, at ingen vel heller kunne forestille sig, at et dansk mirakel kunne reduceres til et enkelt økonomisk princip, *flexicurity*, uden at bygge på et bredt fundament af fleksible humane ressourcer i den offentlige sektor og i civilsamfundet.

Men civilsamfund og offentlig sektor behandles praktisk talt ikke i rapporterne fra Fogh-regeringens velfærdskommission og heller ikke i *Dansk velfærdshistorie*. Forklaring findes muligvis i kapitlet om det socialpolitiske idelandskab, hvor det beskrives, at neo-liberalismens indsiven i alle dele af samfundet har udvisket markedets grænser til staten og civilsamfundet. For sådan må man vel forstå citatet:

For os er neo-liberalismen ikke en alternativ formulering af tanken om minimalstaten – måske snarere tværtimod. Det drejer sig ikke om at indskrænke de statslige aktiviteter, men i højere grad om at skabe flydende grænser mellem stat, marked og civilsamfund. Det er statens 'indhold', ikke dens omfang, der er i centrum. Det handler om at overføre adfærds- og organisationsformer samt styringsmekanismer fra en markedsøkonomisk kontekst til også at spille en rolle i den statslige/offentlige sfære – og det er netop det, der skaber de flydende grænser. Traditionelle grænser bliver membraner. Staten tillægges fremdeles en aktiv rolle, men det er det enkelte menneskes (og institutionernes) valg, der står i centrum. Incitamentstænkning er fundamental. (s. 89)

Her kunne *Dansk velfærdshistorie* have valgt at analysere, hvori disse flydende grænser bestod, hvad de betød, og hvordan det faktisk gik i civilsamfundet og i den offentlige sektor efter udbredelsen af markedsøkonomien og de neolibérale ideer også til disse sektorer. Neoliberalisme hverken behandles eller problematiseres, og *Dansk velfærdshistorie* fravælger bare de udfordringer, som kritikerne af Velfærdskommissionen satte på dagsordenen.

⁴³ Anthony Giddens: „The world does not owe us a living!“ *European Social Model. Progressive Politics* vol 4/3, 2005, s. 8-10. Næsten identiske formuleringer findes i Anthony Giddens: „A social model for Europe?“, Anthony Giddens, Patrick Diamond & Roger Liddle: *Global Europe, Social Europe*, 2006, s. 25.

Den offentlige sektor behandles helt i overensstemmelse med det neo-liberale paradigme blot som leverandør af service til kunder. I kapitel fem om sygesikring og sundhedsvæsen (s. 469ff.) kommer vi igennem medicinpriser (s. 471f.), debat om frit sygehusvalg (s. 483f.), tilblivelsen af strukturreformen (s. 495ff.) og nye styringsmodeller (s. 509). Men vi må undvære studier over den offentlige sektor som arbejdsplads for professionelle velfærdsgivere, hvis kvalitet ikke mindst afhænger af, at de måske (endnu) ikke ser patienter, elever, studerende og borgere blot som 'kunder'. Traditionelt har man knyttet kaldstanken til præster, læger, sygeplejersker og lærere, men forestillingen om, hvad der er 'god skik' i den offentlige sektor, har været så rodfæstet, at den ikke reguleres af myndighederne, men af en professions 'kultur'.⁴⁴ Men hvordan måler man disse traditioner, og hvilken betydning har de (stadig)? Hvad sker der, når politikerne vil forbedre velfærdsstaten ved kun at optimere og effektivisere den offentlige sektor, som beskrevet i *Dansk velfærdshistorie*?

Det er tankevækkende, at netop uddannelse negligeres i rapporterne fra Fogh-regeringens velfærdskommission, og ikke mindre tankevækkende er det, at uddannelse også er praktisk talt udeladt af *Dansk velfærdshistorie* – med én undtagelse: fire sider (s. 74-78) skrevet ud fra ganske få debatoplæg til bl.a. globaliseringsrådet og SR-regeringen. Om de videregående uddannelser står der i et to-siders afsnit om universitetsreformer, at *New Public Management* ikke vakte umiddelbar begejstring blandt universitetets medarbejdere (s. 79), men hele uddannelsesspørgsmålets betydning i og uden for universitetet for lighed, fleksibilitet, sammenhængskraft, konkurrencekraft og almindelse, demokrati, kreativitet, social- og kulturel mobilitet mv., som ellers netop er fremhævet i den danske selvfortælling om udviklingen til velfærd, er påfaldende fraværende.

Kun én professionsgruppe, hjemmehjælpen, får sit eget store afsnit på 15 sider (s. 453-467) i kapitel fire om alderdomsforsørgelse og ældrepolitik (s. 337ff.). Her er lange referater af debatten i Folketinget og hjemmehjælpskommissionen og om større kommunal autonomi på området. Her er et temmelig stort sammenfald med Jørn Henrik Petersens jubilæumsskrift om netop hjemmehjælpen.⁴⁵ Selvom hjemme-

⁴⁴ Klaus Petersen har i sit oplæg til velfærdsprojektet argumenteret for nødvendigheden af at studere ikke statslige velfærdsleverandører: filantropiske organisationer, sociale netværk etc. rationalitets- og professionsstudier, institutionelle analyser og studier af velfærdsstaten i krise. Klaus Petersen: „Fra ekspansion til krise. Udforskningen af velfærdsstaten efter 1945“, *Historisk Tidsskrift* 1997, s. 360.

⁴⁵ Jørn Henrik Petersen: *Hjemmehjælpens historie. Idéer, holdninger, handlinger*,

oriteringerne i Fogh-regeringens velfærdskommissions slutrapport, hvor civilsamfundet behandles som en ubetalt serviceydelse til staten: „I Danmark findes der under Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors et netværk af frivillige, som bl.a. giver indvandrere en introduktion til samfundet samt hjælp til at finde arbejde og få en uddannelse. Velfærdskommissionen foreslår, at dette frivillige arbejde udbygges“.⁴⁷ Men Foghs velfærdskommission forholdt sig ikke til, hvordan denne udbygning skulle foregå.

Frivillige er ellers blevet centrale aktører i de såkaldte blå kommuners planlægning, men samtidig er civilsamfundet på grund af frivilligheden måske også det mest sårbare led i det moderne velfærds-koncept: Hvor 'frivillig' må man være, hvis man er på forskellige sociale ydelser? Hvordan defineres frivillighed, hvori adskiller det sig fra tidligere tiders opfattelser af de sociale bevægelsers ansvarsområder? Det interesserede ikke medlemmerne af Foghs velfærdskommission.

Og *Dansk velfærdshistorie* er næppe overraskende lige så uinteresseret i det frivillige arbejde. Søren Kolstrup nævner ganske vist Københavns Genbrugskompani, nogle „socialøkonomiske virksomheder“ (s. 282f.), og Kirkens Korshær er også nævnt (s. 328), men civilsamfundets betydning for velfærden uden for de store organisationer er langt mere kompliceret. *Dansk velfærdshistorie* diskuterer ikke, hvordan Velfærdskommissionens forslag om at udbygge det frivillige arbejde skulle foregå, samtidig med at efterlønnen udfases, således at de 'raske' potentielle frivillige ikke længere kan håbe på efterløn, men i stedet må bidrage til forøgelsen af arbejdsudbuddet via beskæftigelse i aktiveringsordninger.

Modellen, der blev væk

Det er nærliggende at tolke *Dansk velfærdshistorie*'s fokusering på det økonomistiske perspektiv og en deraf følgende hang til en 'nødvendighedens politik' som et produkt af og et symptom på, at et neoliberalt gearskifte er på vej ikke blot i den danske velfærdslovgivning – også i den officielle danske velfærdshistorie med fare for, at fortællingen bliver selvopfyldende. I så fald må vi alvorligt overveje, hvordan vi fortsat kan brande den danske model.

Den store udfordring for en uafhængig velfærdsforskning er at etablere et bredt grundlag for fortolkning og forståelse af den igangværende udvikling med inddragelse og diskussion af ikke mindst den udenlandske komparative og tværfaglige velfærdsforskning med hen-

⁴⁷ Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd – vores valg*. Analyserapport, Januar 2006, s. 506.

blik på at skabe grundlag for en bred offentlig debat om velfærdsstatens fremtid. Med færdiggørelsen af den monumentale *Dansk velfærds-historie* er der måske mere end nogensinde tidligere brug for at igangsætte nye velfærdsprojekter.