

Oversigt

Fra ekspansion til krise

UDFORSKNING AF VELFÆRDSSTATENS UDVIKLING EFTER 1945

AF

KLAUS PETERSEN

I de seneste år har den internationale forskning i den moderne velfærdsstats historie taget et gevaldigt opsving. Der er blevet startet et utal af forskningsprojekter i de fleste europæiske lande, og velfærdsstaten er blevet undersøgt fra en række forskellige perspektiver. Danmark udgør på dette område en markant undtagelse med en forskning, der primært er knyttet til velfærdsstatens fremtid.¹ Forsøg på at forklare den historiske udvikling eller at se udviklingen i et historisk perspektiv er sjældne. Det kan undre, når man betænker den centrale placering velfærdsstaten har i den nutidige samfundsdebat. Sjældent forgår en måned uden at et parti, en organisation eller en kommission udsender et velfærdsoplæg.

Velfærdsstatsforskningen er i høj grad domineret af sociologer, politologer og økonomer, og for den historiker, som vil bevæge sig ind på feltet, er det nødvendigt med kendskab til og åbenhed overfor denne samfundsvidenskabelige forskning. Det betyder dog på den anden side ikke, at man ukritisk skal overtage den eksisterende forsknings konklusioner. Historikeren må forholde sig kritisk til samfundsvidenskabsfolkenes ordning af fortiden i sammenlignelige kategorier og meninger.² Jeg vil i denne artikel se nærmere på nogle af de strategier, der tegner sig i

¹ Der findes således en lang række undersøgelser af forskellige velfærdsområders funktioner og problemer, se Torben Pilegaard Jensen, Kortlægning af dansk forskning i velfærdssamfundet, AKF 1995.

² For en diskussion af historie og den komparative forskning se Peter Baldwin, *The Welfare State for Historians* i *Comparative Studies in Society and History*, vol. 34, nr. 4, 1992, s. 695-707.

den internationale og den danske velfærdsstatsforskning. Inden for rammerne af en kortere oversigt kan man selvfølgelig ikke mere end antyde den særdeles omfattende internationale forskning. Alene at holde sig ajour med hvad der bliver publiceret, kan være en uoverkommelig opgave. Artiklen vil derfor nok fokusere på den danske velfærdsstat, og dens udvikling efter 1945, men ikke mindst vil jeg inddrage nogle af de perspektiver, der tegner sig i den internationale forskning, med henblik på en bedre forståelse af danske forhold. Der er umiddelbart to centrale træk ved udviklingen efter 1945, som velfærdsstatsforskningen må søge at forklare og forstå. For det første velfærdsstatens ekspansion og for det andet diskussionen om velfærdsstatens »krise«. Jeg vil derfor i denne oversigt knytte an til disse to problemkredse, som samtidig udgør to hovedperioder i velfærdsstatens historie efter 1945. Ekspansionsperioden knyttes i almindelighed til de tre første årtier efter 1945 og denne periodes velfærdspolitiske reformer på pensions-, arbejdsløshedsforsikrings-, sundheds- og uddannelsesområderne.³ Der er tale om væsentlige udvidelser af statens ansvar for individets tryghed, en udvikling som da også afspejler sig i voksende offentlige udgifter.⁴ Danmark udvikler sig til, hvad der i den komparative velfærdsstatsforskning betegnes som den nordiske model.⁵ I løbet af 1970'erne opstår en ny situation. For det første betyder realiseringen af velfærdsstaten op gennem 1950'erne og 1960'erne en helt ny kontekst for velfærdspolitik. Diskussioner om

³ Oversigt over den velfærdspolitiske lovgivning i perioden 1945-1956 findes hos Søren Kolstrup, *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til Folkepension*, SFAH 1996. For perioden 1945-1973 se Jacob Christensen, *Socialpolitiske Strategier 1945-1972*, phd-afhandling ved Institut for statskundskab, KU, 1992; Klaus Petersen, *Fra legitimitet til legitimitetskrise. Velfærdsstatens udvikling i Danmark 1945-1973*, unpubl. prisopgave, KU, 1996.

⁴ Der findes en række studier af de offentlige udgifters udvikling. En oversigt som dækker hele perioden fra 1890 til idag er Jacob Christensen, *De sociale udgifter 1890-1990 i Arbejderhistorie*, 1996, nr. 4, s. 22-37. En god oversigt over udviklingen i de nordiske lande efter 1945 er *Nordisk Socialstatistik 1946-1996*, udg. af Nordisk Socialstatistisk Komité, København 1996. Et mere diskuterende bidrag er Niels Thomsen, *Den offentlige sektors ekspansion som dimension i dansk politik efter 1945 i Dansk politik under forandring 1945-1985*. Betænkning fra et af SHF nedsat planlægningsudvalg november 1987, s. 100-115.

⁵ For begrebet nordisk model henvises til den svenske magt-ressource skole, som dog fokuserer på den svenske udvikling, se note 19. Begrebet »nordisk model« er selvfølgelig ikke uproblematisk, idet det kan dække over væsentlige forskelle mellem de nordiske lande (fx mht finansiering, forsikrings typer etc.). Det forekommer dog trods alt rimeligt at tale om en nordisk model i forhold til det øvrige Europa, se Anne-Lise Seip, *Velfærdsstaten – en nordisk model? I Arbejderbevægelsen og velfærdsstaten – den nordiske model efter 2. verdenskrig*, SFAH 1992; Gestor Gudmundsson, *Er der noget nordisk ved den nordiske model?* i Pauli Kettunen & Tapio Rissanen (red.), *Arbete och nordisk samhällsmodell*, Tammerfors 1995, s. 25-54.

velfærdsstaten må tage udgangspunkt i dens eksistens, og eksistensen påvirker på en række måder muligheder for politikken. For det andet bliver den konsensus, der i løbet af 1960'erne var opstået omkring velfærdsstaten, brudt, og der fremkommer kritik både fra højre- og venstrefløj. For det tredje rammes den vestlige verden i løbet af 1970'erne af en økonomisk krise med høj arbejdsløshed og inflation samt lav økonomisk vækst til følge. Det betyder både et opbrud i den positive relation mellem vækst og øget velfærd samt et øget udgiftspres.

Definitionsproblemer

Velfærdsstaten er et fænomen, som især knytter sig til den vesteuropæiske udvikling efter 1945. Dens rødder strækker sig dog væsentligt længere tilbage, og det er naturligvis vigtigt at være opmærksom på den forudgående udvikling. Den har i høj grad sat rammerne for og lagt sporet for den efterfølgende historie.⁶ Det er dog først efter 1945, at begrebet velfærdsstat vinder indpas i den politiske sprogbrug⁷, og begrebet får en betydning, der er mere omfattende end socialpolitisk lovgivning. Velfærdsstaten bliver i efterkrigstidens Danmark udtryk for en samfundsindretning, som både omfatter sociale tryghedsordninger og offentlig service samt en økonomisk politik bygger på statslig makroregulering og vækst.⁸ Dette har skabt en del hovedbrud for forskerne, der på den baggrund får problemer med at fremsætte en klar og afgrænset definition. Velfærdsstaten bliver således et problematisk analytisk begreb.

Nogle vælger løsningen at videreføre en »smal« definition (at udvælge en række klart afgrænsede politikområder), som knytter sig til perioden

⁶ For en oversigt over og diskussion af forskningen i velfærdsstatens rødder se Søren Kolstrup, *Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller*, i *Historisk Tidsskrift* 1994/2, s. 315-336. To danske afhandlinger som på meget forskellige måder argumenterer for røddernes betydning er Søren Kolstrup, *Fra kommunesocialisme til folkepension. Velfærdsstatens rødder*, København 1996 samt Tim Knudsen, *Dansk Statsbygning*, København 1995 eller samme, *Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat*, paper til Kirke og Velfærdsstatskonferencen, Tønder 1997.

⁷ Vedr. begrebets historie se Peter Flora & Arnold J. Heidenheimer, *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State* i Peter Flora & Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1981, s. 17-33. I Danmark bliver begrebet velfærdsstat almindeligt kendt i løbet af 1950'erne, men bruges i overraskende begrænset omfang indtil 1970'erne.

⁸ K. Petersen, 1996; Mogens Rüdiger, *Velfærdsstaten og de glade tressere. Bemærkninger om 60'ernes selvforståelse og forståelsen af 60'erne* i *Arbejderhistorie*, nr. 36, 1991, s. 28-37; Niels Finn Christiansen, *Velfærdsstaten – et socialdemokratisk projekt?* i *Social Kritik*, nr. 44, 1996, s. 5-9.

før 1945.⁹ Andre vælger ikke at give nogen definition, hvilket kan føre til at velfærdsstaten både bliver alt og ingenting – ofte efter behov.¹⁰ Den tredje løsning er at tage udgangspunkt i den smalle definition, men så fremhæve relationen til aspekter som fx en keynesiansk inspireret makroøkonomisk planlægning, økonomiske vækststrategier og/eller moderniseringstanker.¹¹ Valget af definition afhænger selvfølgelig af, hvad man ønsker at undersøge, men skal man forstå velfærdsstaten efter 1945, dens ekspansion og ikke mindst dens krise, så er det efter min mening nødvendigt at læne sig mod en bred definition.¹²

Definitionsproblemet bliver størst, når man vil sammenligne velfærdsstater.¹³ Hvor den komparative velfærdsstatsforskning er nødt til at reducere velfærdsstaten til en række sammenlignelige parametre, så har den historiske undersøgelse af et enkelt land mulighed for at inddrage og tage hensyn til de nationale variationer. Tendensen inden for den komparative forskning går da også imod at nuancere idealtyperne, og dermed mindskes den forskningsmæssige gevinst ved typologiseringen.¹⁴

⁹ Fx S. Kolstrup, 1996 og dele af den komparative sociologiske forskning i velfærdsstatens historie.

¹⁰ Det gælder især den del af forskningen som undersøger et bestemt aspekt i relation til velfærdsstaten – fx kvinder og velfærdsstat, børn og velfærdsstat eller arbejderkultur og velfærdsstat – for det sidste se fx Svend Aage Andersen, *Arbejderkultur i velfærdssamfundet*, København 1996. Problemet er, at en del af disse fremstillinger ofte har en kritisk tilgangsvinkel, men at det fremstår uklart, hvorvidt kritikken egentlig bør relateres til velfærdsstaten eller om den snarere burde rette sig mod fx industrisamfundet etc.

¹¹ Der kan peges på Gøsta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990; Rodney Low, *The British Welfare State since 1945*, New York 1993; K. Petersen, 1996.

¹² Der findes et par politologiske bud på, hvordan man kan systematisere en sådan bred opfattelse af velfærdsstaten. Bob Jessops statsanalyse med de centrale begreber hegemonisk projekt (fx velfærdsstaten) og tilhørende stats- og akkumulationsstrategier er ét stimulerende forslag. Se Bob Jessop, *State Theory*, Cambridge 1990, især s. 248ff. Et andet lignende forslag er Jacob Torfing, *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*, Institut for Statskundskab 1995, der beskriver den moderne velfærdsstat med udgangspunkt i en historisk blok bestående af en keynesiansk interventionistisk stat, et »beveridgeansk« velfærdssystem og et fordistisk kompromis.

¹³ Den komparative velfærdsstatsforskning er et særdeles produktivt forskningsfelt. Et nyere hovedværk er G. Esping-Andersen, 1990, hvor han forsøger at undgå reduktionismen ved at opstille tre typer af velfærdsregimer: et liberalt (USA, Storbritanien), et konservativt-korporativistisk (Syd- og Centraleuropa) og et skandinavisk-socialdemokratisk. Esping-Andersens typologi er efterfølgende blevet udsat for en del kritik for et unuanceret syn på den liberale og den konservativt-korporativistiske model. En god oversigt over den komparative velfærdsstatsforskning og kritikken af Esping-Andersen er Jon Kvist & Jacob Torfing, *Changing Welfare State Models*, Working Paper 5, Centre for Welfare State Research, København 1996.

¹⁴ Peter Baldwin har problematiseret hele typologiseringen af velfærdsstater og udviklingen mod at den øgede forskning fører til nye modeller – se Peter Baldwin, *Can we Define a European Welfare State Model? I Bent Greve (ed.), The Scandinavian Model in a Period of Change*. London 1996, s. 29-44.

Der kan dog alligevel for historikeren være gode grunde til at interessere sig for den komparative forskning. Netop i sammenligningerne med andre lande træder de nationale ligheder og særtræk tydeligere frem, og ikke mindst den nordiske/skandinaviske model har haft en fremtrædende position i de forskellige typologiseringer. Den nordiske model beskrives som kendetegnet af universelle skattefinansierede ydelser, et højt ydelsesniveau, en målsætning om fuld beskæftigelse og en stor offentlig sektor.

Det skal bemærkes, at en række nyere forskningsfelter har problematiseret det, som velfærdstypologierne normalt ikke medtager. Der er for det første velfærdsstatens kønskarakter – at der er forskelle på kvinder og mænds relationer til velfærdsstaten.¹⁵ Dette aspekt af velfærdsstatsforskningen har dog langt fra haft samme gennemslagskraft i Danmark som i de øvrige nordiske lande, og der savnes flere empirisk baserede studier på området.¹⁶ Der er for det andet diskussionen om ikke-statslige velfærdsleverandører (filantropiske organisationer, sociale netværk etc.) Det sidste afspejler sig i det sproglige skred både politisk og forskningsmæssigt fra velfærdsstat til velfærdssamfund.¹⁷

Et vue ud over den internationale velfærdsstatsforskning tegner billedet af et stort antal forskelligartede teoretiske og empiriske studier. De afspejler forskellige forskningsskoler, strategier, analyseniveauer og perspektiver, politiske synspunkter og definitioner på velfærdsstaten.¹⁸ Forskningen kan dog opdeles i en række hovedtyper: aktør- og strukturorienterede forklaringer, rationalitets- og professionsstudier, institutionelle analyser og studier af velfærdsstaten i krise. Hvor de samfundsvidenskabelige undersøgelser ofte placerer sig i et bestemt perspektiv, er historikerne generelt mere eklektiske og inddrager ofte flere forskellige forklaringstyper. En traditionel skillelinje er gået mellem aktør- og struk-

¹⁵ Se fx Jane Lewis, *Køn, familie og studiet af velfærdsregimer* i *Arbejderhistorie* 1996, nr. 4, s. 93-107; Anette Borchorst, *Welfare State Regimes, Womens Interest and the EC* i Diane Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States*, London 1994; Julia O'Connor, *From Women in the Welfare States to Gendering Welfare State Regimes*, i *Current Sociology*, vol. 44, nr. 2, 1996, s. 1-124.

¹⁶ Hanne Caspersen, *Moderskabspolitik i 30'erne. Det modsætningsfyldte moderskab*, København 1985 er et eksempel på en sådan analyse af perioden før 1945. Se også Anette Borchorst & Birte Siim, *Kvinder i velfærdsstaten – mellem moderskab og lønarbejde gennem 100 år*, Aalborg 1984; Anette Borchorst, *Kvinderne, velfærdsstaten og omsorgsarbejdet* i *Politica*, 21. årg., 1989, nr. 2, s. 132-148.

¹⁷ Se fx Martin Rein & Lee Rainwater, *From Welfare State to Welfare Society*. I Gøsta Esping-Andersen a.o. (eds.), *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*, Armonk 1987.

¹⁸ En omfattende og velskrevet forskningsoversigt er Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*, Cambridge 1991.

turorienterede studier – som det vil fremgå af nedenstående, synes denne teoretiske modsætning dog under opløsning i de konkrete studier. Den overordnede tendens kan beskrives som en forøget interesse for aktørniveauet, ofte fremført under slagord som »politics matters«, men med en høj grad af bevidsthed om strukturelle udviklingers betydning for aktørernes handlinger og strategier.

En socialdemokratisk velfærdsstat?

Aktørperspektivet ser mennesker eller grupper af mennesker som handlende personer, og i aktørorienterede analyser af velfærdsstatens udvikling i Norden er det oftest Socialdemokratiet, der optræder som aktøren. Inden for forskningsverdenen er partiets og arbejderbevægelsens centrale rolle især blevet fremhævet af den såkaldte magt-ressourceskole, hvor velfærdsstaten ses som resultat af arbejderklassens politiske mobilisering. De ledende repræsentanter for magtressource analysen er sociologerne Walter Korpi og Gøsta Esping-Andersen, som begge har udøvet en markant indflydelse på især den skandinaviske velfærdsstatsforskning med historisk orienterede undersøgelser. Velfærdsstatens kvalitative og kvantitative karakter ses som udtryk for den organiserede arbejderklassens evne til at flytte magtkampen fra markedet over i en politisk sfære.¹⁹ I den forbindelse er blevet fremhævet en række særtræk ved de skandinaviske velfærdsstater – en høj organisationsgrad, stærke socialdemokratier, stærke bånd mellem socialdemokrati og fagbevægelse og en politisk tradition for politiske kompromiser. Esping-Andersen ser således velfærdsstaten både som et produkt af Socialdemokratiets indsats og som et udtryk for en socialdemokratisk magtstrategi:

»The welfare state strategy is a natural consequence of social democratic mobilization ... The institutionalization of universalistic public and collective programs can be a mean of supplanting narrow group identities or individualism with broad social solidarity, for such programs help create a large, if not universal, electoral constituency whose welfare and happiness is wedded to a social democratic state.«²⁰

¹⁹ Se bl.a. Gøsta Esping-Andersen & Walter Korpi, *Fra fattighjælp til velfærdsstat*, i *Tidsskrift for politisk økonomi*, 1983-84, nr. 1, s. 7-52; Gøsta Esping-Andersen & Walter Korpi, *Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria & Germany* i John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford 1984, s. 179-207; Gøsta Esping-Andersen, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985; John D. Stephens, *The Transition from Capitalism to Socialism*, Urbana 1979.

²⁰ G. Esping-Andersen 1985, s. 33f.

Den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin har sat spørgsmålstegn ved denne »laborist approach«. I hans sammenligning af den socialpolitiske udvikling i Danmark, Sverige, England, Frankrig og Tyskland forklares udviklingen delvis som et funktionelt svar på sociale problemer, og der trækkes en linje fra Napoleon III's og Bismarcks socialpolitik. Baldwin stiller dog som det afgørende spørgsmål, hvorfor velfærdsstaten i en række tilfælde er gået længere end det umiddelbart nødvendige. Hans analyse retter sig mod, hvem der fik mest ud af de sociale reformer, og konkluderer, at hvis alt blev gjort op, ville middelklassen fremstå som vinderne.²¹ Baldwin peger i forlængelse heraf på middelklassen eller rettere grupper fra middelklassen – små selvstændige, bønder og offentligt ansatte som de centrale aktører bag efterkrigstidens universalistiske sociale reformer. Den forøgede interesse for middelklassen og for partierne Venstre og Det radikale Venstre, som Baldwin er fortalende for, er også kommet til udtryk i nyere danske fremstillinger. Henrik Pers analyse af folkepensionens indførelse peger således på Det radikale Venstre som en central aktør, men holder dog stadig fast i Socialdemokratiet som bærende kraft.²² En stærkere betoning af de to partiers rolle findes hos Jacob Christensen, der i sin afhandling om socialpolitiske strategier i Danmark 1945-1972 mener, at hans resultater »... ligger tættere op ad Peter Baldwins, ... end Walter Korpis og Gösta Esping-Andersens i påpegningen af de borgerlige partiers og herunder især Venstres og Det radikale Venstres centrale politiske rolle i gennemførelsen af de generelle ydelser.«²³

Spørgsmålet er om de to vurderinger kan forenes? Jeg tror, undersøgelsernes resultater i høj grad afhænger af, hvor man sætter analysen ind. Fokuseres på de konkrete forhandlinger i kommissioner m.v., vil der tegne sig et billede af partier, der søger at repræsentere deres interesser. Derved fremhæves, at også andre grupper end Socialdemokratiet spillede en rolle. Fokuseres derimod bredere og inddrages den politiske dagsordensfastsættelse eller velfærdsstaten som et politisk projekt, er der derimod en tendens til, at Socialdemokratiets afgørende rolle i højere grad betones.²⁴ Det understreger betydningen af begge typer af studier. Det understreger også, at det kan være problematisk at arbejde med entydige partiinteresser. En række af de ovennævnte studier viser, at der

²¹ Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990, s. 28f.

²² Henrik Pers, *Velfærdsstatens gennembrud i Danmark, Den politiske debat omkring folkepensionens indførelse*, København 1981. Se også S. Kolstrup, 1996, s. 389ff.

²³ J. Christensen, 1992, s. 232.

²⁴ Se N. F. Christiansen, 1996; K. Petersen, 1996.

indenfor partierne kan være repræsenteret meget forskellige holdninger. I Socialdemokratiet fx fagforeningernes, boligselskabernes og sygekassernes repræsentanter, i de borgerlige partier landkommunernes, byborgerskabet eller statstjenestemændenes fortalere, og alle vil de indtage middelklassegrupperne i deres vælgerkorps.

Mens der i studier af tiden før 1945 ofte er blevet fremhævet den betydning, som aktører udenfor stat og partisystem spillede for den socialpolitiske udvikling, så er sådanne ansatser ret begrænsede efter 1945.²⁵ Der savnes således studier af fx fagbevægelsen og arbejdsgiverorganisationer, private og selvorganiserede organisationer, de nye sociale bevægelser, det private erhvervsliv eller kommunernes ageren i forhold til velfærdsstaten.²⁶

Strukturorienterede forklaringer

I modsætning til aktørstudier findes der også analyser, som i højere grad betoner betydningen af de økonomiske, sociale eller kulturelle mønstre, inden for hvilke aktørerne handler. Entydige strukturorienterede forklaringer på velfærdsstatens udvikling efter 1945 er forholdsvis fåtallige, og der findes ikke nogen afspejling af den indflydelse, de såkaldte

²⁵ Der findes kun ganske få studier af interessegruppers rolle i relation til velfærdsstaten. Der kan nævnes Iver Hornemann Møller, »Arbejderflertallet« og 70'ernes socialreform, København 1986, som berører interesseorganisationernes rolle 1986 samt Jørgen Dich, Den herskende klasse, København 1973.

²⁶ Der findes en lang række internationale og danske studier, som vil kunne inspirere. Gøsta Esping-Andersen, The Emerging Realignment between Labour Movements and Welfare States i Marino Regini (ed.), The Future of Labour Movements, London 1992, s. 133-149 diskuterer og problematiserer forholdet mellem fagbevægelse og velfærdsstat. Victor Pestoff, Citizens as Co-Producers of Social Service in Europe – From the Welfare State to the Welfare Mix, Stockholm 1995 argumenterer for betydningen af også at undersøge ikke-statslige velfærdsproducenter. På det punkt kan endvidere hentes inspiration fra den såkaldte filantropi-forskning – se fx Karin Lützen, Velgørenhed før velfærdsstaten 1845-1890 i Social Kritik, nr. 44, 1996, s. 28-45. Især amerikanske studier har peget på, hvordan store virksomheder i de seneste årtier er blevet mere direkte politiske, se fx Richard Cloward & Francis F. Piven, The New Class War: Reagans Attack on the Welfare State and it's Consequences, New York 1985. Man kan tvivle på, hvorvidt dansk politisk kultur og erhvervsstruktur vil give virksomheder plads til at føre politik, men der har dog især de seneste år været en tendens til, at virksomheder og deres organisationer i højere grad træder aktivt ind i debatten. Et eksempel på det perspektivrige i at undersøge kommunernes rolle er S. Kolstrup, 1996, der ser på perioden 1900-1920. Her savnes en fortsættelse i perioden efter 1945. Ikke mindst efter kommunalreformen i 1970, indførelse af frikommuner og de allerseneste års introduktion af en mere aktiv socialpolitik (bl.a. den såkaldte arbejdslinie) er muligheder for væsentlige forskelle mellem kommunerne blevet øget. Se fx Politica, 27. årg., 1995, nr. 1 (tema nr. om »Den lokale velfærdsstat«) samt Tore Hansen, Kommunene som velfærdsproducenter i Økonomi & Politik, 67. årg., 1994, nr. 3, s. 40-47.

industrialiserings- og moderniseringsstudier har haft for studiet af den tidlige socialpolitiske udvikling.²⁷ Der er enkelte aktørløse beskrivelser af velfærdsstatens udvikling, som fx Bent Rold Andersens betoning af det moderne industrisamfunds demografiske ændringer og svækkelsen af familiestrukturerne, Dansk Socialhistories bind om velfærdsstaten og økonomernes fokusering på de offentlige udgifters udvikling. Sådanne beskrivelser er oftest mere deskriptive end forklarende.²⁸ Inden for den marxistisk inspirerede forskning var strukturalismen trukket skarpt op i den kapitallogiske skole, der fik en vis indflydelse i 1970'erne. Kapitallogikken så velfærdsstaten som et resultat af det kapitalistiske systems indbyggede modsigelser.²⁹ Profitmotivet vil medføre en intensivering af arbejdet og deraf følgende nedslidning af arbejdskraften. Man kan imidlertid ikke forvente, at de enkelte kapitalinteresser vil kunne samles i en socialpolitik. Det er derfor statens rolle at træde ind og med velfærdsstaten sikre arbejdskraftens reproduktion. Nyere marxistiske teoretikere har nedtonet det funktionalistiske element og i højere grad betonet velfærdsstatens modsætning til det kapitalistiske system samt statens relative autonomi. Det gælder fx James O'Connor, der mener, at den moderne stat har indbyggede tendenser til finansielle kriser på grund af det kapitalistiske systems natur.³⁰ På et mere abstrakt plan har den tyske sociolog Claus Offe argumenteret for, at et kapitalistisk system hverken kan sameksistere med velfærdsstaten eller eksistere uden velfærdsstaten.³¹ Der er således en latent krisetilbøjelighed både med hensyn til voksende finansielle krav, den politisk-administrative umulighed af at styre modsætningen og leve op til voksende krav, samt en legitimitationskrise idet opbakning undergraves som effekt af de to første problemer. Den pessimistiske tone i disse meget generelle forklaringer har dog fået problemer med at forklare de kapitalistiske velfærdsstaters evne til overleve krisen.³²

²⁷ Jf S. Kolstrup, 1994, s. 321ff.

²⁸ Bent Rold Andersen, Den danske velfærdsstat – vækst og krise i Økonomi & Politik, 56. årg., 1983, nr. 1, s. 24-33; Bent Rold Andersen, Kan vi bevare velfærdsstaten?, København 1984; Svend Aage Hansen & Ingrid Henriksen, Dansk Socialhistorie 1940-1983. Velfærdsstaten, København 1984; Henrik Christoffersen, Det offentlige og samfundsudviklingen. Træk af udviklingen efter 1945, København 1978.

²⁹ Se fx Torben Pilegaard Jensen, Kritik af den borgerlige social- og arbejdsmarkeds-politiske teori, i Socialpolitik og kapitalisme, Kurasje, 1978, s. 134-155.

³⁰ James O'Connor, The Fiscal Crises of the State, New York 1973. For en kort kritisk gennemgang af O'Connors argumentationer se Ian Gough, O'Connor i Vic George (ed.), Modern Thinkers on Welfare, London 1996, s. 201-216.

³¹ Claus Offe, Contradictions of the Welfare State (ed. by J. Keane), Cambridge Mass., 1984. For en kort gennemgang af Offes tanker se C. Pierson, 1991, s. 58ff.

³² For en nærmere udlægning af denne kritik se Rudolf Klein, O'Goffes Tale i Catherine Jones (ed.), New Perspectives on the Welfare State in Europe, London 1993, s. 7-17.

Strukturelle forklaringer synes i den nyere velfærdsstatsforskning at spille en mere tilbagetrukket rolle, som en del af den baggrund aktørerne udfolder sig på. Det levner mere plads til aktøranalyser, men slører til gengæld sammenhængen mellem strukturelle forandringer og velfærdsstatens udvikling. Økonomien spiller en fremtrædende rolle som strukturel kontekst i de fleste fremstillinger. Andre har peget på konflikter, krig og militarisme som væsentlige for den moderne stats udvikling. Den anden verdenskrigs centrale betydning for velfærdsstatens udvikling er blevet fremhævet af blandt andre Richard M. Titmuss, og Ian Gough har understreget behovet for stabilisering på grund af den kolde krig som én årsag til velfærdsstaten.³³ Nyere studier af dansk sikkerhedspolitik har peget på lignende sammenhænge.³⁴ En anden type strukturer er den politiske kultur og den tidsånd, som velfærdsstaten var en del af. Her bliver ofte fremhævet videnskabeliggørelsen af politikken og professionaliseringens rolle.

Rationalitets- og professionsstudier

Der findes en lang række studier, der knytter velfærdsstatens udvikling sammen med træk og tendenser i det moderne samfund. Overordnet drejer det sig om udviklingen af en ny samfundsrationalitet præget af tro på planlægningens muligheder. Tæt knyttet hertil er videnskabens udvikling, dens betydning for velfærdsstatens form og legitimering samt fremvæksten af nye professioner.

Et eksempel på anvendelsen af sådanne overvejelser i velfærdsstatsforskningen er historikeren Carl-Axel Gemzells arbejder om velfærdsstatsprojektet i England.³⁵ Han analyserer velfærdsstatens fremvækst i England i 1930'erne som udtryk for og byggende på en ny type rationalitet, der indbefatter stærk tiltro til videnskaben og dens anvendelse i politikken. Videnskab blev en slags nøgleord for fremtiden under krise-

³³ Ricard M. Titmuss, *Essays on the Welfare State*, London 1958; Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London 1979, s. 128ff. Se endvidere Theda Skocpol & Edwin Amenta, *Redefining the New Deal: World War II and the Developments of Social Provision in the United States* i Theda Skocpol, *Social Policy in the United States*, Princeton 1995, s. 167-208.

³⁴ Således Poul Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik*, København 1995, bl.a. s. 321ff, 389f; Thorsten Børring Olesen, *Danmark og den kolde krig 1945-1969 – set gennem de seneste elleve års forskning*, i *Historie*, 1995, s. 233-260.

³⁵ Carl-Axel Gemzell, *Om politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England. Del I: Teoretisk indledning, Del II: Ställföreträdarna, Del III: Föreningen av motsatser*; København 1989, 1993, 1989.

årene i 1930'erne. Indenfor det politiske landskab gav det sig udtryk i etableringen af en række tværpolitiske »policy«-grupper. De var med til at fremme en moderne funktionalistisk anvendelse af videnskabelig rationalitet på politiske spørgsmål, især i form af planlægning. De var desuden med til at forme en konsensuspolitik, der blev stillet op som et alternativ til de totalitaristiske samfundsformer. Gemzell viser, hvordan en videnskabelig rationalitet vandt frem indenfor en række områder: økonomien, den offentlige forvaltning, den politiske ideologi og ikke bare inden for det sociale område. Denne nye rationalitet og videnskabelighed medvirkede til at fremme foreningen af modsætninger i »konsensusfundet«, fordi formuleringen af et projekt som videnskabeligt hævede det over den politiske kamp, og gav det legitimitet. Det var dog især på det sociale område, at modsætninger kunne forenes, og etableringen af efterkrigstidens videnskabeliggjorte konsensusfund kunne finde sted.

Gemzells analyse kan ikke entydigt placeres i et aktør-struktur perspektiv. De udviklingstræk han finder frem – videnskabelighed, rationalitet, bureaukratisering og professionalisering – er strukturelle træk ved det moderne vestlige samfund. Samtidig peger analysen på en lang række aktører som bærere af disse nye tanker, og den lægger vægt på, at udviklingen også var udtryk for en magtstrategi. Også i historiske arbejder om den nordiske velfærdsstat er en lignende synsvinkel blevet anlagt. Historikeren Anne-Lise Seip peger i sit værk om »veiene« til den norske velfærdsstat således på, at

»Trygghet, frihet og likhet ble et verdifundament for velferdsstaten. En forutsetning for at verdierne kunne realiseres var ny kunnskap. Nye teknikker for risikodeling gjorde kollektive løsninger mulige, og skapte det den franske forskeren Francois Ewald kaller en ny rasjonalitet i det moderne samfunn. Den gav menneskene nytt handlingsrom, og åpnet for en etikk knyttet til kollektivet.«³⁶

Seip undersøger blandt andet, hvordan der skete en videnskabeliggørelse af social- og sundhedspolitikken, og hvordan der på den måde voksede nye faggrupper frem, som både var børn og bærere af denne moderne rationalitet.³⁷ I Sverige har især Yvonne Hirdmans bog om Myrdal'ernes socialpolitiske tanker vakt opmærksomhed. Bogen er dog blevet kritiseret for at overvurdere teoretikernes rolle på bekostning af

³⁶ Anne-Lise Seip, *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1970*, Oslo 1994, s. 383.

³⁷ *Ibid.*, s. 125 ff.

de praktiske politikeres.³⁸ Et forsøg på en bredere kulturhistorisk forklaring af disse sammenhænge er Bernd Henningsens interessante analyse af den svenske velfærdsstats funktionalistiske karakter.³⁹ Han opstiller og diskuterer en række centrale træk, der også kan findes i den danske velfærdsstat: accept af fælles virkelighed, moraliserende bedreviden, teoretisering, specialisering, materialisme og teknokratisme.

Med udviklingen af det moderne samfund har professionsgrupper med høje uddannelser og særlig viden fået en central placering og høj status. Velfærdsstaten anses for at have øget antallet og styrket disses position. De udgør en voksende del af vælgerskaren, og udviklingen af det danske velfærdssamfund og dets legitimitet bygger i høj grad på en accept af »ekspertviden« som grundlaget for et godt liv. Det giver sig blandt andet udtryk i, at den offentlige sektor er kendetegnet af en specialisering, hvor bestemte fag varetager hvert deres område. I professionsforskningen forsøger man at udskille bestemte faggrupper og se på deres rolle i samfundsudviklingen.⁴⁰ Inden for de enkelte fagområder findes der detailstudier, som inddrager professioners rolle i udviklingen. Der kan i en dansk sammenhæng for eksempel peges på så forskellige studier som Henning Bregnsbos undersøgelse af beslutningsprocessen bag skolelovene i 1958, på Signild Vallgårdas undersøgelse af dansk sygehuspolitik og på Karina Sehesteds undersøgelse af professionernes rolle og vilkår under strukturændringerne i de danske kommuner i 1990'erne.⁴¹

Den faggruppe, som har påkaldt sig mest opmærksomhed i forbindelse med udviklingen af velfærdsstaten i Danmark, er dog nationaløkonomerne. De fremhæves som velfærdsstatens eksperter eller »social engineers«. Denne profession indtog i de nordiske lande efter 1945 centrale positioner både inden for administration og politik. Det var i Danmark tydeligt indenfor Socialdemokratiet, hvor unge økonomer med Jens

³⁸ Yvonne Hirdman, *Att lägga livet tillrätta*, Stockholm 1989. For kritik se fx Bo Rothstein, *Svensk välfärdspolitik och det civila samhället*, i Lars Trägårdh (red.), *Civilt Samhälle kontra Offentlig Sektor*, Stockholm 1995, s. 95-98.

³⁹ Bernd Henningsen, *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*, Baden-Baden 1986. Henningsen tager sit udgangspunkt i arkitekturens funktionalismebegreb.

⁴⁰ For en generel introduktion til professionsforskningen se Agneta Hugemark, *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund 1994, s. 40 ff.; Karina Sehested, *Professioner og offentlige strukturændringer*, København 1996, s. 95 ff.; Michael Burrage & Rolf Thorstendahl, *Professions in Theory and History. Rethinking the Study of the Professions*, London 1990.

⁴¹ Henning Bregnsbo, *Kampen om skolelovene 1958*, København 1971; Signild Vallgård, *Sygehuse og sygehuspolitik i Danmark. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie 1930-1987*, København 1992, K. Sehested, 1996. Der findes endvidere en ret omfattende norsk og svensk forskning på dette område.

Otto Krag i spidsen fik en meget væsentlig rolle for politikudviklingen.⁴² Svenske undersøgelser af økonomernes rolle i det holdningsskift, der fra slutningen af 1970'erne sker mod at tale om velfærdsstatens krise, peger i retning af en fortsat væsentlig rolle for fastsættelse af den politiske dagsorden.⁴³

Institutions matter

Som en parallel til undersøgelser af velfærdsstatens rationalitet og professioner har en række forskere påpeget den selvstændige betydning, statslige institutioner spiller. En af de strategier som har haft mest gennemslagskraft indenfor velfærdsstatsforskningen i de seneste år er ny-institutionalismen.⁴⁴ Her sættes fokus på aktører og strukturer inden for især statsinstitutionerne. Der er ikke tale om en afvisning af klasseinteresser, strukturelle forklaringer eller de politiske partiers rolle, men en afvisning af velfærdsstaten som blot et mekanisk svar på disses pres. I stedet fremhæves, at svarene (politikken) bliver formet gennem statens institutioner, som tilskrives en selvstændig rolle både med hensyn til udformning og dagsordensfastsættelse. Dermed bliver statsinstitutioners form og kapacitet tæt knyttet til velfærdsstatens udvikling. Det skal dog understreges, at der ikke er tale om nogen deterministisk sammenhæng mellem institutioner og politik, men at institutioner betragtes som åbne og strukturerende for politikken.

En af denne forskningsskoles hovedkvinder, Theda Skocpol, har således søgt at forklare den amerikanske velfærdsstats exceptionisme med manglende statskapacitet.⁴⁵ En forudsætning for en udbygget velfærdsstat er dels, at man kan finansiere den, og dels at man kan administrere den. Hugh Heclø har fx understreget betydningen af institutionelle læreprocesser, og påpeget hvordan en løsning, som fungerer på et

⁴² Se Niels Wium Olesen, I en verden der lægger planer. Socialdemokratiets økonomiske politik 1945-1947, upubl. speciale, ÅU 1995; Morten Thing, Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie i Social Kritik, nr. 44, 1996, s. 10-19; K. Petersen, 1996. For en meget kritisk undersøgelse af cand.polit'ernes rolle se Henning Fonsmark, Historien om den danske utopi. Et idépolitisk essay om danskernes velfærdsdemokrati, København 1990.

⁴³ A. Hugemark, 1994; Johan Lönnroth, Schamanerna. Om ekonomi som förgylld vardag, Stockholm 1994, s. 253ff; Kristina Boreus, Höger väg. Nyliberalism och kampen om språket i svensk offentlig debatt 1969-1989, Stockholm 1994. For en kortere dansk diskussion se Jørn Henrik Petersen, Økonomi, økonomer og velfærdsstaten i Nationaløkonomisk Tidsskrift, 132 årg., 1994, nr. 2, s. 165-183.

⁴⁴ En omfattende introduktion er J. G. March & J. Olsen, Rediscovering Institutions, New York 1989.

⁴⁵ Se Theda Skocpol, Bringing the state back in; Magaret Weir, Ann Shola Orloff & Theda Skocpol (eds.). The Politics of Social Policy in the United States, Princeton 1988.

område, har en tendens til at blive søgt implementeret også på andre.⁴⁶ Nyinstitutionalisterne lægger vægt på statsbygning som en langvarig historisk proces og betoner dermed den enkelte velfærdsstats unikke karakter. Et eksempel på en sådan fortolkning af den danske velfærdsstats historie kan findes hos Tim Knudsen.⁴⁷ Institutioner ændrer sig langsomt og medbringer en høj grad af historisk tradition. Samtidig bliver det klart, at selve velfærdsstatens fremkomst i høj grad betyder en ny og forandret kontekst for at føre velfærdspolitik. Dels vil velfærdsstaten påvirke den sociale og politiske situation og dels vil tidligere vedtaget politik påvirke de efterfølgende beslutninger. Det kan dog være svært at fastslå denne fastlåsnings-effekt, idet den ofte vil give sig udtryk i undladelse af bestemte typer beslutninger.

Neo-institutionalisterne understreger institutioners evne til at tilpasse sig en forandret kontekst og deres betydning for skabelsen af denne.⁴⁸ Der er således en tendens til, at velfærdsstaten anskuet fra dette perspektiv tilskrives en træghed i udvikling. Institutioner kan fastholde rutiner og objektivitet, selvom enkelte individer afviger fra de sociale normer og værdier, som institutionen repræsenterer. Forandring vil ske langsomt og med små skridt, med mindre der er tale om meget radikale ændringer og mobiliseringer af ressourcer. Den tyske sociolog Birgitta Nedelmann har dog fremført det mere dynamiske begreb de-institutionalisering, som ikke mindst synes anvendeligt i forhold til institutionelle analyser af de sidste 20 års velfærdsstatslige udvikling.⁴⁹ Nedelmann tager udgangspunkt i, at når institutionaliseringsgraden falder enten på grund af afvigelser indenfor institutionen eller udefrakommende angreb, så er institutionen nødt til at handle, mobilisere ressourcer og legitimere sin eksistens. Nedelmann påpeger, at selvom institutionen har held med sin legitimeringskamp, så betyder alene skridtet at skulle forsvare sin eksistens en faldende institutionaliseringsgrad. Et sådant perspektiv kunne fx anlægges på de danske sygekasser i løbet af 1960'erne og op til sygesikringens statsliggørelse i 1970.

En helt anden tilgang til velfærdsstatens institutioner er forskning, som kredser omkring begrebet social kategorisering. Hermed flyttes fokus fra staten til individet og dets forhold til staten – et nedefra-op-

⁴⁶ Hugh Heclø, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, London 1974.

⁴⁷ T. Knudsen, 1995 & 1997.

⁴⁸ March & Olsen, 1989, s. 14ff

⁴⁹ Birgitta Nedelmann, *De-Institutionalization of the Welfare State and the Rise of Conflicts – The German Case of Sick-Leave Payment*, Paper til »Welfare State at the Crossroads«-konferencen i Sigtuna, 1997; Birgitta Nedelmann, *Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen*, i *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 35, 1995, s. 15-40.

perspektiv. Tankegangen er, at en lovgivning eller en institution indbefatter en oftest implicit social norm.⁵⁰ Betingelsen for, at det offentlige tilbyder hjælp, bliver således knyttet til, at individet tilpasser sig statens opfattelse af, hvad der er passende adfærd. Pointeringen af at fx arbejdsmarkedspolitik ikke kun er spørgsmålet om lønmodtagernes frigørelse fra markedet, men også udtryk for en organisering eller strukturering af arbejdsmarkedet, er central. Sociale rettigheder bliver ikke tildelt uden betingelser. Det er blandt andet ud fra dette perspektiv, at kønsforskere har kritiseret mere traditionelle analyser af velfærdsstaten for at overse forskelsbehandlingen af mænd og kvinder samt ikke at inddrage velfærdsstatens køns karakter.

Krise og en ny velfærds politik

Fra slutningen af 1960'erne voksede kritikken af velfærdsstaten fra flere sider og af flere grunde. Efterhånden udviklede kritikken sig til en konstatering af velfærdsstatens krise, og fra starten af 1980'erne kom velfærdsstaten for alvor i modvind. Med Reagan og Thatcher i spidsen søgte en række borgerlige regeringer at demontere eller i det mindste at standse velfærdsstatens vækst. Denne udvikling har selvfølgelig ikke undgået velfærdsstatsforskernes opmærksomhed. De har forsøgt at forklare velfærdsstatens krise og vurdere graden af tilbagerulning (»retrenchment«).

Der findes en lang række forklaringer på velfærdsstatens såkaldte krise.⁵¹ De fleste fremhæver den økonomiske udvikling: aftagende økonomisk vækst, statsbudgettets voksende underskud og den høje arbejdsløshed. Hermed understreges, at velfærdsstatens opbygning og ekspansion var tæt sammenknyttet med økonomisk vækst. Andre har fremhævet, hvordan velfærdsstatens politiske legitimitet er blevet truet på grund af især højreorienterede økonomers argumentation for at velfærdsstaten er årsagen til den økonomiske krise. En anden type kriseforståelse knytter sig mere til det enkelte individs forhold til velfærdsstaten. Fra 1970'erne og op til i dag har en række studier således fremhævet voksende indre spændinger i velfærdsstatsprojektet. Harold

⁵⁰ Se fx Anders Berge, *Medborgarrätt och egenansvar. De sociala försikringarna i Sverige 1901-1925*, Lund 1995; samme, *Socialpolitiken och det sociale rummets organisering i Retfærd*, nr. 73, 1996, s. 17-30. En dansk ansats til sådanne studier findes hos Bente Rosenbeck, *Omsorg eller omklamring? Ugifte mødre ca. 1900-1950* i Karen Hjort m.fl. (red.), *Kvindeliv i perspektiv*, Århus 1996. *å/*

⁵¹ For en kort diskussion og problematisering af krisebegrebet se Niels Ploug, *Velfærdsstatens krise – fup eller fakta?* i *Økonomi & Politik*, 67. årg., 1994, nr. 2, s. 36-43.

Wilensky fremsatte i 1975 tesen, at alle velfærdsstater tenderede mod et »welfare backlash«, idet de moderne samfund gennem arbejdsdeling og mulighed for social mobilitet fremmer individualistiske ideologier.⁵² Andre har i højere grad fundet en legitimitetskrisen i selve det sociale system. Bent Rold Andersen har således peget på eksperternes monopolisering af den socialpolitiske debat, bureaukratiseringen og den udviklede lovgivning som fremmedgørende.⁵³ Det har skabt en adskillelse mellem rettigheder og pligter i det sociale system, hvor den enkelte både som yder og nyder søger at maksimere sin personlige nytte.⁵⁴ I tilknytning hertil kan også nævnes forskning, som beskriver, hvordan den institutionaliserede velfærdsstat har betydet et sammenbrud i de nære sociale forpligtigelser. Via skattebetaling skubbes solidaritet og moralsk ansvar for de svageste over på staten. Det er blandt andet blevet hævdet af den amerikanske sociolog Alan Wolfe.⁵⁵ Denne tolkning synes at have fået et stort gennemslag i den politiske debat med voksende interesse for det civile samfund og statsstøtte til selvorganiserede hjælpeorganisationer til følge.⁵⁶ En række holdningsstudier har dog problematiseret »velfærdsstatens krise«, idet de har kunnet påvise en vidt udstrakt og kontinuerlig støtte til velfærdsstatens enkelte dele.⁵⁷ Tilbage står dog så spørgsmålet om, hvorvidt man kan lægge tilslutningen til de enkelte dele sammen og konkludere, at velfærdsstatens legitimitet er intakt. Der savnes således forskning, som i højere grad fokuserer på holdningen til velfærdsstaten som begreb frem for til de enkelte ordninger. Desuden savnes forskning, som knytter legitimitetsproblematikken sammen med andre kriseopfattelser. Det er således stadig et åbent spørgsmål, hvad

⁵² Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley 1975, s. 107ff.

⁵³ B. R. Andersen 1984.

⁵⁴ Denne tanke er blevet videreført af især Jørn Henrik Petersen, *Vandringer i velfærdsstaten*. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet, Odense 1996.

⁵⁵ Alan Wolfe, *Welfare State and Moral Obligation: The Case of Scandinavia* i *Politica*, 21. årg., 1989, nr. 2, s. 149-163.

⁵⁶ Civilsamfundsbegrebet er blevet anvendt meget forskelligt både af højre- og venstrefløjen. Der savnes i høj grad en undersøgelse af dette begrebs historiske anvendelse i Danmark. Her vil kunne hentes inspiration fra den svenske forskning og debat, hvor dette begreb har stået langt mere i fokus. Se fx L. Trädgårdh (red.), 1995; Per Antmann (red.), *Systemskifte. 4 folkehemsdebatter*, Stockholm 1994.

⁵⁷ Se fx Jørgen Goul-Andersen, *Velfærdsstatens folkelige opbakning* i *Social Forskning*, august 1995, s. 34-45; Peter Nannestad & Martin Paldam, *Skattelettelser eller offentlig service: Hvor meget støtter danskerne velfærdsstaten?* i *Økonomi & Politik*, 63. årg., 1990, nr. 4, s. 25-40. Flere studier har fundet en ambivalens i danskernes holdning (støtte og mistro på samme tid), se fx *Borgerne om velfærdssamfundet*, *Social Forskning*, særnummer august 1996; Torben Hviid Nielsen, *Velfærdsstatens attituder: ambivalens og dilemmaer* i Johannes Andersen & Lars Torpe (red.), *Demokrati og politik kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*, Herning 1994, s. 57-92.

legitimationskritikken fra en artikuleret højrefløj og de nye sociale bevægelser har betydet for tolkningen af de økonomiske problemer (og omvendt).

At velfærdsstaten i løbet af 1980'erne kommer i modvind, er der enighed om i forskningen. Vurderingen af den betydning, som borgerlige regeringer har haft, er imidlertid mere problematisk. Er der sket en tilbagerulning af velfærdsstaten, eller har den overlevet angrebene? Forskningen har især koncentreret sig på de hårde ideologiske angreb på velfærdsstaten i USA og Storbritanien.⁵⁸ Kan man så tale om en demontering af den danske velfærdsstat?

Det er der meget forskellige svar på. En række studier af udviklingen i de skandinaviske lande argumenterer således for, at der især i Danmark er sket væsentlige nedskæringer og en tilbagerulning af velfærdsstaten.⁵⁹ Fælles for disse studier er imidlertid en tendens til med udgangspunkt i magt-ressource teorien at se arbejderbevægelsens magt som reduceret og derfra at tegne et pessimistisk billede. Heroverfor står en række andre studier, som i højere grad betoner den danske velfærdsstats stabilitet.⁶⁰ Problemet øges af, at der er tale om meget forskellige udviklinger på de forskellige politikområder – hvor fx pensionspolitikken er blevet generelt forbedret, er der sket nedskæringer overfor unge arbejdsløse uden for forsikringsordningerne.⁶¹

⁵⁸ Det findes en del oversigter over dette emne. Se fx Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge 1994; Rodney Low, 1993; Anne Digby, *British Welfare Policy: From Workhouse to Welfare*, London 1989; Ramesh Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, New York 1990; Ian Gough, *Thatcherism and the Welfare State* i Stuart Hall & Martin Jaques (eds.), *The Politics of Thatcherism*, London 1983.

⁵⁹ Staffan Marklund, *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*, Lund 1988; John Stephens, *The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects* i Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London 1996, s. 32-65; Henrik Liebetrau, *Dansk Socialpolitik 1974-1982. En analyse af den socialpolitiske udvikling i relation til den nyliberale »markedsvejsstrategi« og den korporative »socialkontraktstrategi«*, København 1983; Carsten Vesterø-Jensen, *Det tvedelte pensionssystem*, Roskilde 1984.

⁶⁰ Jørgen Goul Andersen, *The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth* i *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, 1997, nr. 1, s. 1-31; Jon Kvist, *Retrenchment or Restructuring? The Emergence of a Multi-tiered Welfare State in Denmark* i J. Clasen (ed.), *Social Insurance in Europe*, Bristol 1997, s. 14-39.

⁶¹ For en oversigt over de enkelte områder se Jan Plovsing, *Socialpolitik i velfærdsstaten*, København 1994. Der findes en række anvendelige oversigter i Henrik Liebetrau, 1983; Viggo Jonassen, *Dansk Socialpolitik 1708-1994*; Århus 1994; Fritz von Nordheim Nielsen, *The Politics of Aging in Scandinavian Countries* i Jill Quadagno & John Myles (eds.), *States, Labor Markets and the Future of Old-Age Policy*, Philadelphia 1991; Peder J. Pedersen, *Omfanget af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger 1971-1989* i *Økonomi & Politik*, 65.

En mere konstruktiv tilgang til denne problematik er måske som Paul Pierson at undre sig over velfærdsstatens stabilitet.⁶² Pierson undersøger udvikling i de to lande, hvor de retoriske angreb på velfærdsstaten har været stærkest formuleret, Storbritannien og USA, og finder, at de eksisterende forklaringer på velfærdsstatens ekspansion ikke er anvendelige til at forklare udviklingen fra 1980'erne. Inspireret af den neo-institutionelle forskning understreger Pierson den betydning, som eksistensen af velfærdsstaten har. Hvor velfærdsstatens ekspansion var et spørgsmål om at løse finansieringsproblemer og interessegruppers pres, er nedskæring en langt mere besværlig og politisk farlig proces.⁶³ De store offentlige programmer har ændret det politiske landskab og skabt organiserede netværk af interesse og støtte. Nedskæringspolitik bliver derfor en kompliceret og farlig proces. Centralt i nedskæringspolitik bliver at minimere den politiske risiko, og Pierson peger i den forbindelse på tre strategityper: sløring (»blame avoidance«), splittelse af modstandere og kompensationer. Piersons analyse viser dels, hvordan disse strategier både spiller med og mod hinanden, og dels hvordan direkte angreb på velfærdsstaten langt fra altid fører til de ønskede resultater. Konklusionen er tre generelle betragtninger om studiet af retrenchment:

For det *første* skal man undersøge nedskæringer af ydelser både på langt og på kort sigt. En ændring af indeksregulering vil på kort sigt synes ubetydelig, men på langt sigt kunne medføre væsentlige forandringer. For det *andet* skal man undersøge både programstruktur og udgifter. Da ingen ser øgede sociale udgifter som et mål i sig selv, vil konflikterne ofte dreje sig om ordningernes struktur (fx debatten om øget målrettethed). For det *tredje* skal man undersøge både direkte og indirekte (systemiske) nedskæringsstrategier. De sidste kan antage en række forskellige former, fx begrænsninger af statens fremtidige indtægter, ændringer af opinionen, ændret politisk beslutningsproces, svækkelse af forsvaret for velfærdsstaten, som alle på længere sigt vil gøre reduktion af velfærdsstaten mere sandsynlig eller forhindre en ekspansion. Piersons analyse af den amerikanske og britiske velfærdsstat forekommer at være et af de

årg., 1992, nr. 1, s. 4-17. Desværre findes ingen større oversigter over den historiske udvikling på service-området.

⁶² P. Pierson, 1995; samme, *The New Politics of the Welfare State*, ZeS-Arbeitspapiere Nr. 3/95; Bremen 1995.

⁶³ Pierson tager her udgangspunkt i den af public choice-teoretikere påpegede asymmetri mellem den spredte modstand mod en skatteforhøjelse og den koncentrerede modstand mod at miste et privilegie. I en dansk sammenhæng er denne tendens blevet påpeget af Ole P. Kristensen, *Væksten i de offentlige udgifter. Institutioner og politik*. København 1987.

mere perspektivrige forsøg på at forstå, hvad der faktisk sker i 1980'erne, og burde kunne inspirere også den danske forskning på et stort set ubetrådt område. Bortset fra Niels Finn Christiansen, der har undersøgt den socialdemokratiske velfærdsdebat efter 1968, og Iver Hornemann Møller der har analyseret reformkomplekset omkring 1970 er udbuddet meget begrænset.⁶⁴ Der findes en række studier af holdninger til velfærdsstaten samt af udviklingen på enkelte politikområder, men ingen større undersøgelser der har velfærdsstaten i fokus. Der savnes dybtgående studier, som med udgangspunkt i et længere historisk perspektiv søger at indplacere de sidste 30 års udvikling.

Forskningsperspektiver

Der er altså en lang række forskningsstrategier og resultater, som danske velfærdsstatshistorikere kan trække på i analyserne af den danske historie. Og der fremstår en række områder, som kunne være lovende for en fremtidig forskningsindsats: institutionelle analyser, velfærdsstatens kobling til andre politikområder og velfærdsstatens kønsaspekter. Endvidere savnes systematiske undersøgelser af især de sidste 30 års udvikling. Sådanne vil skulle forholde sig til de forandringer, der er sket både i velfærdsstaten og i dens omgivelser. Det første vil kræve en veludviklet dansk forskningstradition på området. Det andet vil i højere grad kunne bygge på den internationale forskning, som i 1990'erne har rejst en række nye problemstillinger. Der kan nævnes globaliseringsdebatten, servicesamfundet og den nye teknologis betydning.⁶⁵

Tilbage står dog problemet med, hvordan hvis overhovedet man knytter detailstudier sammen til en syntese. En af britisk velfærdsstatsforsknings »grand old men« Ramesh Mishra har argumenteret for, at de store fortællinger om velfærdsstaten er døde, en tanke som vel i nogen grad kan overføres på forskningen.⁶⁶ Det er svært at forestille sig én fremstilling, som inddrager alle de ovennævnte meget forskellige aspekter. På den anden side må en grad af teoretisk og metodisk åbenhed samt dialog være på sin plads. I den forbindelse kommer dog problemet med, hvordan de forskellige forskningsstrategier indskrives sig som henholds-

⁶⁴ Niels Finn Christiansen, *Velfærd. Vision og virkelighed* i Gerd Callesen m.fl. (red.), *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996*, København 1996, s. 110-142; I. Hornemann Møller 1986.

⁶⁵ Vedr. globaliseringsdebatten kan henvises til Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London 1996.

⁶⁶ Ramesh Mishra, *Social Policy in a Postmodern World* i Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London 1993, s. 18-39.

vis forsvar for og angreb på velfærdsstaten. Hvor fx Esping-Andersen og Korpi ser velfærdsstaten som en politik frigørelse fra markedet, ser en række forskere ikke mindst inden for kvinde- og individ-statsforskningen velfærdsstaten som værende i konflikt med den personlige frihed. Skal der skabes en dialog mellem disse to forskningsretninger, må opfattelserne blødes op, og man må erkende, at institutionerne både kan være være udtryk for frigørelse og tvang.