

Bolette Moldenhawer:

Anmeldelse: Brud og forskydninger i den danske velfærdsstat og socialdemokratiske idéarv

Interessen for den danske velfærdsmodel i almindelighed og socialdemokratiets historie og politiske tilstand i særdeleshed er aktualiseret ikke mindst som følge af en lang række aktuelle udgivelser. Opmærksomheden i det følgende rettes mod to af disse udgivelser: Søren Kolstrup 2014: *Den danske velfærdsmodel 1891-2011 – Sporskifter, motiver, drivkræfter*, Frederiksberg: Frydenlund (373 sider) og Jørn Henrik Petersen 2014: *Pligt & Ret, Ret & Pligt. Refleksioner over den socialdemokratiske idéarv*, Odense: Syddansk Universitetsforlag (315 sider).

Søren Kolstrup og Jørn Henrik Petersen er henh. lektor og professor ved Center for Velfærdsstatsforskning, Syddansk Universitet. Begge bidrager til storværket *Dansk Velfærdshistorie bd. I-VI* (2010-2014), Søren Kolstrup som medforfatter og Jørn Henrik Petersen som både redaktør og medforfatter. Af samme grund er der tale om to væsentlige, supplerende bidrag til *Dansk Velfærdshistorie*.

Søren Kolstrups fremstilling er bygget op omkring to hovedspørgsmål: *Hvilke velfærdstræk er bærende for den danske velfærdsmodel før og efter anden verdenskrig – hvilke strategier blev tilvalgt og fravalgt? Hvilke motiver og drivkræfter lå til grund for de sporskifter i udviklingen, som førte fra beskeden hjælp for de ubemidlede til forholdsvis generøse og universelle ydelser?* (side 17). Bogen er disponeret i 17 kapitler, der med undtagelse af kapitel 1 (*Hvorfor universalisme*) og kapitel 17 (*Epilogen: De universelle ydelser – kampen for lighed, forebyggelse og rationalitet*) er kronologisk opbygget omkring udviklingen af den danske velfærdsstats universalistiske træk fra de sociale reformers gennembrudsår 1891-1907 (kapitel 2) til det universelle, borgerbaserede systems opbrud som følge af arbejdslinjens omsiggribende motiver om noget for noget, 1989-2011 (kapitel 16).

Universelle velfærdsydelser skal ifølge forfatteren forstås som ensartede rets- og medborgerbaserede ydelser, hvor alle behandles lige – ud fra et socialt lighedsprincip - og gennem generelle og adækvate velfærdsordninger. Milepæle i udviklingen af velfærdsstatens universelle træk i årene 1945-1991 var folkepensionens indførelse i 1956 med et mindstebeløb for alle (kapitel 9 og 10), hvor det gamle skel mellem værdigt og ikke værdigt trængende gled i baggrunden for i 1960 at blive endegyldigt ophævet. Ifølge forfatteren nåede de universelle ydelser et foreløbigt klimaks med folkepensionens udbygning i 1965-1970, sygesikringens indførelse i 1971, øget sikkerhed i tilfælde af arbejdsløshed og sygdom i 1972 og bistandslovens vedtagelse i 1974 (kapitel 11 og 12). Der argumenteres for, at den fortsatte udbygning af den universalistiske model trodsede 1980'ernes økonomisk magre år med bl.a. børnecheck for alle i 1987 og en udvidelse af de forældreafhængige elementer i Statens Uddannelsesstøtte fra 1988 (kapitel 13, 14 og 15).

Studiet af vilkår, motiver og drivkræfter bag universalismens opkomst, ekspansion og grænser er minutiøst afdækket i en fremadskridende historisk analyse af, hvilke skiftende støtte- og regeringsbærende partier samt centralt placerede og magtfulde politikere, der afhængig af økonomiske høj- eller lavkonjunkturer, klasseinteresser samt interesseorganisationer kan opnå kompromis om reformpolitiske udspil. Der argumenteres grundlæggende for, at universelle sociale velfærdsydelser har lettere ved at finde et bredt politisk fodfæste og konsensus på tværs af politiske partier, hvorimod stridspunktet mere udtalt har været om de universelle markedsrelaterede ydelser ved eksempelvis tabt arbejdsfortjeneste. Afhængig af læserens særlige interesseområde, kan bogen læses fra start til slut eller i uddrag med vægt på historisk udvalgte reformpolitiske perioder.

Læser man især - som denne anmelder - bogen ud fra en pædagogisk forskningsinteresse, er opmærksomheden rettet mod, hvordan forebyggelsestanken kommer i forgrunden som motiver bag udviklingen af universelle velfærdsydelser godt hjulpet på vej af en professionsorienteret og bureaukratiseret medarbejderstab. Først med lægevidenskaben i sygehussektoren (i årene 1900-1920 havde fx provinsens hospitaler vokseværk (side 43) (kapitel 3), dernæst med udviklingen af velfærdsprofessionerne inden for bl.a. *daginstitutionsområdet*: eksempelvis fik et kompromis om halvdagsbørnehaven i 1946, der tilgodeså kvindens behov for at komme uden for hjemmets fire vægge, og som samtidig tænkte på barnets behov for kontakt med andre børn, tilslutning fra tidens psykologer, lægevidenskab og børnehavepædagoger (side 110) (kapitel 10) og *social- og sundhedssektoren*: eksempelvis dimitterede det første hold socialrådgivere fra Den Sociale Højskole i 1938, hvor en del af de nyuddannede fandt arbejde i Mødrehjælpen, der ved lov om mødrehjælpsinstitutionen blev vedtaget i marts 1939 (side 81-83) (kapitel 7). Dernæst blev den universelle hjemmehjælp yderligere styrket gennem et lovfæstet krav om uddannede hjemmehjælpere,

som i 1980 blev lagt i faste rammer (side 170) (kapitel 12). Det samme sker for udvikling af forebyggelsestanken, herunder en voldsom ekspansion i de almene velfærdsordninger med fokus på resocialisering, social mobilitet og sunde levevilkår, hvor de motiver, der står i modsætning til den stigmatiserende og socialt klassificerende tvangsgrænse mellem de værdigt og ikke værdigt trængende hjælpes på vej af de professionelles faglige skøn og reformpolitiske interessekampe (børnehavepædagoger, skolelærere, husmor afløser, sundhedsplejerske mv.). Tanken var, at "enhver kunne bringes på ret køl gennem omskoling, diagnose og behandling, såfremt vedkommende kom i kontakt med et professionelt system og oplevede social tryghed." (side 161). I samme periode for velfærdsstatens guldalder og universalismens ekspansion 1961-1974 (kapitel 12) konsolideres tillige de tungtvejende skattefinansierede velfærdsydelse, hvilket samtidig konsoliderer princippet om den enkelte borgers ret til hjælp. Foruden forebyggelse, resocialisering, tvangsgrænsens ophævelse og social- og familiepolitiske interesser er argumentet, at universalismen drives frem af et ligheds-, demokratiserings- og social tryghedsmotiv baseret på en forestilling om, at fælles velfærdsydelser betaler sig såvel økonomisk i form af sociale investeringer som rationelt i form af et forenklet og enstrenget administrativt system.

Det mindre overraskende opgør med den universalistiske velfærdsstat udfoldes i kapitel 16. Som antydnet i titlen: *Fra ret og mulighed til noget for noget 1989-2011* er det overgangen til præstationslinjens noget for noget, der udgør et centralt motiv bag periodens reformpolitiske tiltag. Selv om hovedargumentet genfindes i andre undersøgelser, er bogens fortjeneste også at ville forstå trægheden bag de områder i den universelle velfærdsstat, som bestod (eksempelvis kerneydelser på ældre- og børneområdet og barselsorlov), mens "forestillingen om den autonome borger måtte vige til fordel for den tilpasningsdygtige lønarbejder." (side 249). Det argumenteres eksempelvis overbevisende for, hvordan aktiveringslinjen fik sit store gennembrud i 1993, hvor princippet om ret og pligt blev udbredt til alle dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere under den første Poul Nyrup Rasmussen-regering med Karen Jespersen som socialminister. Gennem at handle på vegne af arbejdslinjens menneskesyn, hvor det private initiativ og den individuelle valgfrihed er i forgrunden, er det bogens pointe at påvise, hvordan politiske partier og aktører med skiftende partipolitisk observans står bag en udfasning af bistandslovens, dagpengesystemets og den danske arbejdsmarkedsmodells borgerbaserede og universelle rettigheder for i stedet at ville gennemføre en præstations- og markedsorienteret velfærdsstat.

I forgrunden for Jørn Henrik Petersens bidrag er socialdemokratiets historiske idéarv med særlig fokus på "en refleksion eller to over den nyeste tids socialpolitiske mantra: "Pligt-og-ret"." (side 18). Bogens samtidspolitiske ærinde er at vise "at en god del af den argumentation, som knytter sig til "ret-

og-pligt"-parolen og statsopfattelsen, ikke har den baggrund, socialdemokratiske politikere hævder. Sigtet er derfor mere at forstå nutiden end at forstå fortiden eller at bruge en forståelse af fortiden til at forstå, hvad der rører sig i nutiden." (side 15). Bogen er disponeret i 15 kapitler foruden et indledende tilbageblik og et afsluttende appendiks om bogens teoretiske perspektiv. Der er gentagelser mellem de enkelte kapitler, hvilket ifølge forfatteren er helt bevidst, idet ønsket er, dels at de enkelte kapitler kan læses selvstændigt, dels at bogen indeholder kapitler, der enten er kronologisk opbygget (3-8) eller tematisk opbygget.

I kapitel 3-8 argumenteres der for, at socialdemokratiets aktuelle forsøg på at vise, at "pligt-og-ret"-metaforen er en del af partiets historiske arvegods, er en tvivlsom påstand. Uden direkte henvisning til beskæftigelsesminister Mette Frederiksens seneste udmeldinger i kronikken: "Ret og pligt er på vej tilbage i balance" (*Politiken* den 2. april 2014), er de helt på linje med de udtalelser, som bogen løbende henviser til (se bl.a. side 56-60, 88-93). Hun udtaler bl.a.: "Pejlemærket for mit politiske virke er, at ret og pligt skal i balance. Hvis vægtskålen tipper til fordel for rettighederne, risikerer vi at underminere det fællesskab og de værdier, der er fundamentet for velfærdssamfundet (...) Vi stiller krav til dem, der kan selv, og tager hånd om dem, der ikke kan selv. Ret og pligt er på vej tilbage i balance. Pligten til at stå til rådighed og retten til en meningsfuld indsats, der virker."

Petersen er på linje med Kolstrup, når han påviser, at den nuværende ret-og-pligt forståelse først kommer på banen under den første Poul Nyrup Rasmussen-regering i 1993. I Steinckes socialreformer (1932,1933) optræder "ret-og-pligt"-metaforen derimod kun indirekte i kraft af værdighedsbestemmelserne, som udtryk for socialdemokratiets opfattelse af "den hæderlige arbejder", der fastholder princippet om "den enkeltes pligt til at forsørge sig selv og sine" (side 119), hvilket begrundes, at det er "forsørgelsespligten som generel norm, der ligger i datidens "ret-og-pligt"." (side 121) (kapitel 4). Hvordan der – jf. Kolstrups fremstilling - gøres op med værdighedsbestemmelser og retsvirkninger med forsørgelseslovens gennemførelse i 1961, varslede ifølge Petersen et begyndende opgør med "noget-for-noget" princippet som med bistandslovens gennemførelse blev definitivt afviklet (kapitel 5). Et princip der som bekendt vender tilbage med aktiveringslinjen og dennes opgør med bistandslovens ideal om betingelsesløs hjælp til fordel for indførelse af et pligtelement (kapitel 6 og 7). Petersen gør til gengæld mere ud af at beskrive periodens reformpolitiske tiltag i lyset af, hvordan den danske velfærdsmodel fra det tidspunkt er præget af en afkobling mellem individuel bidragsbetaling/forudgående erhvervskarriere (optjeningsstid) på den ene side og de individuelle ydelser på den anden side, fordi finansieringen hviler på generelle skattepolitiske synspunkter, mens ydelserne fordeles efter socialpolitiske hensyn. Ifølge forfatteren kræver det en forklaring at kunne opbygge et system, der

forudsætter, at nogle (dvs. dem der i fortiden ikke har kunnet yde noget) får "noget-for-ingen" (side 78, 85, 130), hvilket besvares via en afklaring af velfærdsstatens normative grundlag (kapitel 2). Det er ud fra samme normative grundlag, at Petersen trækker en linje til universalismens etiske fordringer, der "udspringer af den tanke, at livet leves i afhængighed af andre, og at det påfører os en fordring at tage hånd om "den anden" – uanset om "den anden" har gjort sig fortjent dertil." (side 231). Endvidere at "velfærdsstaten som utopi afspejler kærligheden til næsten som en stiltfærdigt reduceret ide, der er indlejret i vores kultur – en politisk ordning, der tilgodeser alles grundlæggende behov uden skelen til, hvad han eller hun har været, er og fremtidigt vil være. Den umiddelbart fuldbyrdede kærlighed er blevet nedskrevet til en overkommelig idé, der finder udtryk i, at vi indretter samfundet, som om vi havde sympati for hinanden – vel vidende, at det ikke er tilfældet. Der er ingen, der løber rundt og "elsker næsten", men der er mange, der tvinges til at bære sig ad, som om de gjorde det." (side 231-32).

Bogen kan som helhed læses som et kvalificeret indspark til kritikken af den nuværende socialdemokratisk ledede regering i almindelighed og af partiets omskrivning af den historiske idéarv om "pligt-og-ret", "ret-og-pligt" i særdeleshed. Ikke desto mindre søger bogen også at forklare bevægelsen fra "noget-for-ingen" til "noget-for-noget/"pligt-og-ret" med henvisning til velfærdsstatens indbyggede dilemmaer (kapitel 9). Qua min forskningsinteresse inden for det pædagogiske fagområde har jeg især været optaget af forfatterens løbende fremstilling af det iboende menneskesyn, der kan udledes af velfærdsstatens normative og moralske grundlag. Af samme grund vurderer jeg, at tyngden i bogens kritiske standpunkt netop udgøres af, hvordan velfærdsstatens normative grundlag genfindes i de centrale problemstillinger, som historisk og aktuelt vedrører socialdemokratiets forhold til henh. staten (kapitel 11), universalismen (kapitel 12), de nødlidende (kapitel 13) og det frie valg (kapitel 14).

CV

Bolette Moldenhawer, lektor, ph.d., Institut for Medier, Erkendelse og Formidling, Afdeling for Pædagogik.

Hjemmeside: <http://mef.ku.dk/ansatte/?pure=da/persons/101360>

Kontakt: bolettem@hum.ku.dk