

Introduktion: Velfærdsstaten i krydspres

Velfærdsstaten i krise?

Er den danske velfærdsstat i en markant krise og med konstante behov for store reformer for forandringer? Det er det centrale spørgsmål, som artiklerne i dette nummer af *Økonomi & Politik* diskuterer ud fra en række forskellige tilgange og forståelser.



Er den danske velfærdsstat i en markant krise og med konstante behov for store reformer for forandringer? Det er det centrale spørgsmål

Det danske samfund, ofte betegnet som en universalistisk nordisk velfærdsstat, har som andre lande historisk været igennem en lang række forandringer, og ofte med nye tiltag og forbedringer på en række områder ud fra ønsker og forventninger fra den danske befolkning.

Der er samtidig konstant offentlige diskussioner om mangel på ressourcer for at løse velfærdsstatens opgaver. Det kan være diskussioner om såvel manglende finansiering eller arbejdskraft, eller diskussioner om, hvor mange der modtager ydelser, og hvor meget eller lidt de modtager. Forklaringer på de manglende ressourcer kan være mange, både at der ikke er investeret tilstrækkeligt med penge, men også argumenter om, at der har været foretaget nedskæringer i den danske velfærdsstat. Reformerne kan være grundet i samfundsmæssige forandringer (eksempelvis teknologi, demografi og helbred), ny viden og erkendelse eller nye muligheder for bedre service og/eller forbedringer, som befolkningen eller de fagprofessionelle gerne vil have gennemført.

Der tales derfor ikke kun om behov for forandringer, men også om en mulig krise i den danske velfærdsstat. Spørgsmålet om og i givet fald hvorvidt der er krise i den danske velfærdsstat, er centralt for dette nummer af *Økonomi & Politik*, herunder i høj grad også om og hvorvidt der er et krydspres mellem forventninger fra borgere, løfter fra politikerne, fagprofessionelles ønsker, og hvad der aktuelt er til rådighed og villighed til at betale for indenfor en lang række af centrale velfærdsstatslige områder.

Dette temanummer har et fokus på en række forandringer, som kan være faktiske eller oplevede, set fra meget forskellige tilgange til, hvilke ændringer der har været i den danske velfærdsstat, og hvilke problemer disse ændringer forårsager. Fokus er især på den danske velfærdsstat og dermed ikke på andre nordiske velfærdsstater eller på sammenligning med udviklingen i andre

BENT GREVE

Professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, bgr@ruc.dk

TINE ROSTGAARD

Professor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet, tiro@ruc.dk

typer af velfærdsstater. Det har været op til forfatterne af de enkelte artikler at beslutte, hvilket specifikt fokus og hvilken teoretisk tilgang de vil anlægge i deres artikel. Afgørende har været, at fokus på den ene eller anden måde er rettet mod forandringer på et centralt velfærdspolitisk område eller på velfærdsstaten generelt. Derfor giver artiklerne også en varieret fortolkning og beskrivelse af udviklingen i det danske velfærdssamfund. Der er fokus på en mulig omsorgskrise, flexicurity, daginstitutioner, men også om der overordnet kan ses en udvikling i Danmark med permanente nedskæringer i den danske velfærdsstat.

Hvad er en krise?

Artiklerne tegner samlet et varieret billede af udviklingen i det danske velfærdssamfund, og det fremgår, at ordet krise kan være vanskeligt at definere og forstå. Eksempelvis kan der være mangel på faglært arbejdskraft, som der er inden for dele af omsorgs- og sundhedsvæsenet, samtidig med at der faktisk er kommet flere økonomiske ressourcer til et område. Derfor kan der godt være en opfattelse af forandringer og nedskæringer hos berørte brugere eller personale, samtidig med at der fortsat er tilført flere især økonomiske ressourcer til et område. Hertil kommer, at der som følge af den administrative struktur i Danmark kan være variationer på tværs af kommuner og regioner. Det betyder, at selvom der samlet set er kommet flere penge til velfærdsservice i Danmark, er det ikke sikkert, at det har været tilfældet i alle landets kommuner.

»» Derfor kan der godt være en opfattelse af forandringer og nedskæringer hos berørte brugere eller personale, samtidig med at der fortsat er tilført flere især økonomiske ressourcer til et område

Krise kan dermed være såvel udtryk for en objektiv vurdering af, hvilke ressourcer der er til rådighed (såvel økonomisk som personalemæssige), såvel som en subjektiv vurdering af, at det på ens område kunne gøres bedre, såvel som en faglig vurdering af, hvad der giver den bedst mulige hjælp til de borgere, som har brug herfor. Det kan også handle om, at en oplevelse af dårlig service i enkelte situationer generaliseres til, at der er for få ressourcer og dermed krise i velfærdsstaten. Derudover kan der være mere omfattende vurderinger på et enkelt delområde som peger på, at der mangler ressourcer. En krise kan endvidere være noget, der udfoldes nu og her, men også noget, som lurer i horisonten som følge af eksempelvis demografiske forandringer. Samtidig kan kriser italesættes med det formål at skabe opmærksomhed på et område og dermed være del af en kamp om ressourcerne, men også som populistiske manøvre, der har til formål at markere et politisk ønske om at gøre noget bedre for befolkningen ved at løse såvel nuværende såvel som kommende udfordringer og dermed love vælgerne bedre levevilkår.

Nogle kriser får mere taletid end andre i øjeblikket, således også i dette særnummer. Det gælder diskussionen om, hvorvidt vi står i en omsorgskrise i forhold til ældrepleje og børnepasning. Omsorgskriser behøver ej heller alene være et spørgsmål om ressourcer til den offentligt finansierede og leverede velfærd, men kan også indeholde elementer, som relaterer sig til balancen mellem arbejds- og familieliv, herunder også konsekvenser og udfordringer i den uformelle omsorg. Derved rejses et klassisk dilemma i social- og velfærdspolitikken, som også indgår som et tilbagevendende element i analyser af ændringer i velfærdsstater, nemlig hvordan balancen skal være mellem, hvad der er statens, og hvad der er individets, familiens, markedets og den frivillige sektors ansvar (Greve, 2022). En balance, som ikke er enkel, men i høj grad konfliktfyldt, blandt andet fordi der er risiko for, at ikke alle kan få forventet støtte i civilsamfundet, ligesom markedets rolle kan bidrage til på den ene side levering af ydelser, men på den anden side også en høj grad af ulighed i adgang til velfærdsservice.

I en situation hvor dansk økonomi ser sund og stærk ud opstår der let også en tro på, at alt kan lade sig gøre. Men herved overses som nævnt ovenfor, at der kan være restriktioner i, hvad civilsamfundet kan levere, hvad der er kvalificeret arbejdskraft til, og hvordan den samfundsmæssige udvikling vil være i de næste 5-10 år.

De enkelte artikler

Omsorgskrise ift. ældreplejen, børnepasning og sundhedsydelser er central i bidraget fra *Lise-Lotte Hansen*, der argumenterer for, at krisen hænger sammen med mangel på arbejdskraft, tid, dårligt arbejdsmiljø og 'tynd' omsorg. Artiklen inddrager en række klassiske diskussioner om omsorg i det danske samfund, herunder i relation til ligestilling. Det gælder også elementer om organisering og bureaukratisering og manglende værdisætning af omsorgsarbejdet samt indvirkning af ny teknologi på omsorgsarbejdet. Artiklen konkluderer, at det er nødvendigt at diskutere, hvad god omsorg og god-nok omsorg er.

Tine Rostgaard har også fokus på ældreområdet og diskuterer, hvorvidt vi befinder vi os i en naturlig justering mellem forventninger og ressourcer, eller om vi kan tale om en decideret krise. Med udgangspunkt i en teoretisk forståelse af velfærds kriser oplister hun forskellige empiriske eksempler på krise i ældreplejen i forhold til ressourcer, medborgerskab og legitimitet. Artiklen afrundes med en diskussion af, hvordan nyere politiske løsningsforslag om lokal frisættelse og fastsættelse forsøger at imødekomme krisetendenserne. Hun konkluderer, at disse forslag er ideologisk brede og ukonkrete og ikke adresserer de egentlige kriser.

Også på daginstitutionsområdet er der udfordringer og forandringer, som har betydning for udviklingen på et kernevelfærdsområde. Dette er i fokus for *Caroline de la Porte* og *Heidi Elung Henningsens* bidrag. Det gælder prioriteringer mellem forskellige velfærdsområder hvor det er besluttet, at der skal

være flere ansatte i forhold til antallet af børn. Forfatterne illustrerer også udviklingen i kvalitet og arbejdsvilkår for de ansatte på daginstitutionsområdet (der oplever psykisk stress). De peger på rekrutteringsudfordringer i relation til faglært arbejdskraft, som er tema ikke kun på daginstitutionsområdet, men for en række af velfærdsstatens serviceområder.

Forandringer på arbejdsmarkedet og ændringer i den berømte danske flexicuritymodel er centralt i bidraget fra *Trine P. Larsen* og *Anna Ilsøe*. Med nye data fra et survey med svar fra personer, som er atypisk beskæftigede, tegnes et billede af en model under markant forandring. Det skyldes, at flexicuritymodellen i høj grad bygger på et arbejdsmarked, hvor beskæftigelse i høj grad er stabil, og hvor det sociale sikringsystem kan fungere som sikkerhedsnet. Sikkerhedsnettet fungerer i mindre grad for atypisk ansatte, og forfatterne introducerer begrebet kontraktflexibilitet, og argumenterer for, at det nuværende sociale sikringsystem ikke dækker de atypisk ansatte, og dermed at denne type af fleksibilitet bidrager til en øget ulighed i den berømte danske flexicuritymodel.

I det sidste bidrag retter *Bent Greve* fokus mod samspillet mellem ønsker og forventninger til velfærdsstaten og den samlede udvikling i økonomiske ressourcer hertil siden begyndelsen af dette århundrede. Derudover diskuteres, hvad der skal forstås ved nedskæringer i velfærdsstater. Det vises, at der faktisk er tilført flere økonomiske ressourcer til den offentlige sektor, omend tempoet i væksten har været aftagende de seneste godt 10 år. Dette gælder også, når der tages højde for den demografiske udvikling. Det illustreres desuden, at en vurdering af ændringer i velfærdsstatens serviceniveau kan være vanskelig, da ikke alle parametre kan opgøres lige enkelt.

Er der en krise eller ej?

Artiklerne har forskellige teoretiske og metodiske udgangspunkter, hvilket bidrager til en mangfoldighed i præsentationerne, men samtidig at det kan være vanskeligt at konkludere entydigt på, hvordan krydspres og krise i velfærdsstaten kan forstås, herunder om der er en krise

Samlet tegnes et billede i artiklerne af en velfærdsstat, som vi kender, og som Danmark er berømt for. Men det er også tydeligt, at velfærdsstaten står over for en række udfordringer som følge af eksempelvis demografi, mangel på faglært arbejdskraft, forandringer på arbejdsmarkedet og vanskelige prioriteringer på tværs af en række samfundsmæssige områder. På den ene side er der tale om en velfærdsstat, som af nogle ses i krise, og som ikke leverer de ydelser og services, som borgerne forventer, og som de fagprofessionelle gerne vil levere. På den anden side har vi at gøre med en velfærdsstat, som ikke økonomisk set har færre ressourcer end tidligere, hvor problemet synes at være, at der er opstået en afstand mellem forventninger til såvel omfang som kvalitet, og hvad der faktisk leveres. Dertil kan føjes at ændringerne som følge af især demografi og teknologi kan bidrage til omstruktureringer, som kan være vanskelige at forstå og at gennemføre.



Samlet tegnes et billede i artiklerne af en velfærdsstat, som vi kender, og som Danmark er berømt for. Men det er også tydeligt, at velfærdsstaten står over for en række udfordringer

Litteratur

Greve, B. (2022), *Rethinking the welfare state*, Oxon, Edward Elgar.