

# Anmeldelser

Jens Engberg (2011). *Det daglige brød. Bønder og arbejdere 1650-1900*. København: Politikens Hus. Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Christensen (red.) (2010-2014), *Dansk velfærdshistorie. Bind I-VI*. Odense: Syddansk Universitetsforlag. Gunnar Viby Mogensen (2010). *Det danske velfærdssamfunds historie. Tiden efter 1970. Bind I-II*. København: Gyldendal.

Når jeg holder forelæsning om den danske velfærdsstat, plejer jeg at spørge tilhørende, der stort set altid er unge mennesker, hvorvidt de – givet den nuværende økonomiske krise – synes, det var en god idé, at man *de facto* afskaffede efterlønnen. Det mener et meget stort flertal, det var. Så spørger jeg videre, om man ud fra samme logik ikke burde afskaffe SU'en, der jo faktisk går til personer, som senere i livsforløbet vil tjene ganske godt. Hvem i salen vil støtte sådan et forslag? Ikke én hånd kommer i vejret.

Velfærd handler om at tage fra nogle for at kunne give til andre, der må formodes at have behov for samfundets hjælpende hånd. Velfærd handler om omfordeling af velstand fra dig til mig (meget gerne, tak!) eller fra mig til dig (helst ikke, tak!). Af samme grund er det ikke overraskende, at unge gerne ser efterlønnen afskaffet, når Riget fattes penge, mens SU'en skal bevares. Det er jo en måde at maksimere den materielle levestandard på. Velfærdspolitik er altså interessepolitik, hvilket skyldes to forhold. For det første at det er relativt åbenlyst for de fleste, om de nyder godt af den velfærd, samfundet stiller til rådighed. Dels ved man, om man nyder godt af bestemte ordninger, dels ved man gennem samtaler med venner og kollegaer, hvordan ens situation er i forhold til andre borgere. For det andet varetages sociale gruppers interesser ofte af kollektive aktører – partier, fagforbund, Ældre Sagen, *you name it* – der er i stand til at handle langt mere langsigtet og kalkulerende end enkeltpersoner.

Skulle man være i tvivl om, at ovenstående helt overvejende er en korrekt analyse, kan man med fordel læse de tre værker om den danske velfærds historie, vi er blevet beriget med de sidste par år. De er ikke bare hver for sig interessante og gennearbejdede, men de ligefrem supplerer hinanden, hvilket man kunne have frygtet ikke var tilfældet – og så understreger de altså en generel pointe om, at velfærd handler om magt til at tiltvinge sig samfundets ressourcer på bekostning af andre.

Jens Engberg lægger for i en meget velskrevet bog om bønder og arbejdere fra 1650 til 1900. Det er altså en bog om Underdanmark. Om de ofte næsten

groteske levevilkår overklassen gennem tiden har budt, hvad vi i senere tider kalder for medmennesker. Engberg begynder i 1650, fordi dette år markerer den omtrentlige afslutning på den periode, hvor bondestanden endegyldigt blev kvast som selvstændig politisk faktor. Denne udradering var for alvor blevet påbegyndt i forbindelse med de bondeopstande, der ledte frem til Reformationen, og som endte med, at kongemagten i ledtog med adelen satte sig tungt på samfundet. Udraderingen endte med svenskekrigene, der i Trediveårskrigens ånd blev ført med en fantastisk brutalitet, og som fuldstændig knækkede ryggen på bønderne, der blev dybt afhængige af godsejerne og kongemagten.

I sidste halvdel af 1700-tallet gennemførtes landboreformerne, der stadigvæk fremhæves som en stor frigørelse for bondestanden. Det var det dog kun for de hidtidige fæstebønder. Resten – husmænd og landarbejdere, det helt store flertal – blev markant *værre* stillet. Fra at have været en nogenlunde samlet gruppe, med megen mobilitet internt, delte bondestanden sig i to. Gårdejerne som en ny gruppe af ejendomsbesiddere og arbejdsgivere, husmænd og andet godtfolk som den fortsættende underklasse. Med denne opsplnitning skabtes også de sociale og politiske forudsætninger for de første velfærdsstatslige tiltag i 1890'erne, som langt hen ad vejen var beregnet på at stoppe afvandringen fra landbruget til byerne på et tidspunkt, hvor industrialiseringen og de nye borgerrettigheder gjorde den form for folkevandring mulig (hvorfor dette forekom attraktivt, kan man dog godt være i tvivl om, når man læser Engbergs beskrivelse af byarbejdernes tilværelse – mest af alt siger det nok noget om den næsten desperate situation på landet for de fattige klasser).

Hvad disse første tiltag igangsatte både på den korte og den lange bane behandles grundigt i mammutværket *Dansk velfærdshistorie* redigeret af Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen, et værk der i alt skal ende med at fylde seks bind hvert på omkring 700-800 sider. I det første bind gennemgås perioden fra Reformationen til 1898, altså det samme tidsrum som Engberg, men med mere direkte fokus på velfærds*politikken*, hvor Engberg ser mere bredt på levevilkårene for underklassen. De andre fem bind deles så om de efterfølgende godt 100 år frem til i dag. Redaktørerne af *Dansk velfærdshistorie* har lagt et imponerende arbejde i at skabe et helhedspræg på tværs af de mange bidrag. Ikke mindst sikres det gennem en ensartet struktur i de mange bind, hvor der først indledes med to omfattende kapitler om henholdsvis den givne periodes idéstrømninger og samfundsforhold. Dernæst kommer en stribe kapitler, der hver behandler et politikområde. På den måde kan man, hvis man fx er interesseret i udvikling af sygeforsikringen, fra den indføres og frem til i dag, nøjes med at læse et enkelt kapitel i hvert af de seks bind og dermed få et samlet overblik over netop dette område på en forholdsvis effektiv måde.

Idet der her ses på de politiske processer, der leder frem til vedtagelsen af nye velfærdsordninger (samt de politiske processer disse ordninger efterfølgende foranledigede), bliver egennyttmaksimerende interessevaretagelse endnu mere fremtrædende end hos Engberg, som dog bestemt ikke lægger fingrene imellem. Årsagen er den naturlige, at *Dansk velfærdshistorie* primært ser på perioden efter de politiske partiers og øvrige interessegruppers opståen. Det er spændende læsning at følge den politiske slåskamp, som er gået forud for de fleste store lovgivningstiltag. Med deres minutiøse kortlægning af forhandlingsforløb, er forfatterne desuden tit i stand til at dokumentere, hvilke præferencer aktørerne oprindeligt havde, og hvorledes de svageste ofte blev presset til at give køb og gå på kompromis. Tilsvarende er det spændende at se, hvordan aktørerne selv ofte var klar over deres egne taktiske begrænsninger, når man gerne ville lave en ordning om, som desværre bare allerede var rodfæstet ude i samfundet, hvilket eksempelvis blev styrende for sygeforsikringens organisering og, nok mere indirekte, arbejdsløshedskassernes. Det er sjældent, at det flyvske begreb ”stiafhængighed” bliver så overbevisende dokumenteret som her.

Et gennemgående tema i de tre første bind af *Dansk velfærdshistorie* er kampen for at kunne uddifferentiere velfærdsordninger fra fattigloven. I stort set hele 1800-tallet var der fattigdomsloven til at tage vare på dem uden indkomst, uanset hvorfor de ingen indkomst havde. At modtage ydelser i henhold til fattigloven blev betragtet som nedværdigende og havde også visse juridiske konsekvenser. Eksempelvis mistede man stemmeretten, hvis man da havde den. Fra og med alderdomspensionen af 1891 begynder man gradvist, og efter hård politisk infight, at sondre mellem dem, der er værdigt trængende, og dem, der er uværdigt trængende. Hvis man hører til den første gruppe, bør man naturligvis ikke stigmatiseres eller diskrimineres imod, mens de sidstnævnte på den anden side ingen medlidenhed bør møde, før de ved egen kraft har bedret deres situation.

Man har i forskerkredse underholdt sig med at diskutere, hvor stor betydning det berømte kanslergadeforlig egentligt havde for velfærdsstatens udvikling, således også i *Dansk velfærdshistorie*. Enhver, der har haft det uheld at skulle måle ændringer i velfærdsstaten empirisk, vil vide, at den slags diskussioner kun med største besvær kan afgøres. På ét punkt er kanslergadeforligets betydning dog klar nok. Det ændrede udgangspunktet, så alle, der fremover modtog hjælp, principielt blev betragtet som værdige. Der var fortsat undtagelser, men de var netop det – undtagelser. På langt sigt medførte det, at den fremvoksende middelklasse ikke længere følte sig for fin til at modtage velfærdsydelse. Deres materielle interesse blev ikke længere opvejet af sociale stigma. Med det blev porten åbnet til velfærdsstatens gyldne periode i årtierne efter Anden Verdenskrig.

*Dansk velfærdshistorie* er i skrivende stund ikke udkommet med de bind, der omhandler sidste halvdel af 1900-tallet (bind tre slutter i 1956). De nysgerrige kan i ventetiden fornøje sig med Gunnar Viby Mogensens *Det danske velfærdssamfunds historie*, endnu en mobbedreng, som er udkommet i to bind. Mogensen er økonom, ikke historiker (eller politolog for den sags skyld), og det mærker man i hans vægtning af stoffet. Der fokuseres en hel del på udviklingen i demografi, ikke mindst ældrebyrden og indvandringen, sundhedsforhold og arbejdsmarked. Alt sammen vigtig viden, og det er glimrende præsenteret. Der er også en del om selve velfærdsstaten, altså de politikker man har vedtaget gennem årene, men kun lidt om de politiske processer. Dog er det tydeligt, at Mogensen deler opfattelse med forfatterne til *Det daglige brød* og *Dansk velfærdshistorie*, når det gælder de grundlæggende motiver bag velfærdsstatens (fortsatte) udvikling: egeninteressen hos de potentielle modtagere. Ikke ulig den amerikanske politolog Paul Pierson eller vor egen Ole P. Kristensen, ser Mogensen middelklassens opbakning bag velfærdsstaten som en selvstændig årsag til, at kravet om velfærd synes ustoppeligt, også selvom den generelle økonomiske velstand har reduceret fattigdommen i samfundet voldsomt de sidste fem årtier. Med kanslergadeforliget fik middelklassen af vide, at den ikke skulle skamme sig over at modtage velfærdsydelser. Det har den så ladet være med lige siden.

Jeg skal ikke lægge skjul på, at jeg er begejstret for de her anmeldte værker. Det er fornemt, at et lille land som Danmark nu er i besiddelse af så omfattende og lettilgængelig dokumentation af velfærdsstatens baggrund og udvikling. Det er forskelligartede værker, men som antydte deler de grundopfattelse med hinanden. Som sådan har værkerne også værdi for de politologer, der er optaget af mere systematisk at forstå årsagerne bag den danske velfærdsstat. Ofte tager sådanne systematiske analyser af årsagssammenhænge form som komparative studier af flere lande samtidig. Mest banalt vil de anmeldte værker kunne fungere som kilder i den type analyser i fremtiden. Men alene på baggrund af værkerne kan man faktisk sige en del af teoretisk relevans for politologer.

En teoretisk påstand, der er blevet fremført inden for de seneste år, er, at den universelle velfærdsstat opstod i de skandinaviske lande som følge af et højt niveau af social kapital. Man kunne kun blive enige om at indrette en velfærdsstat med universelle rettigheder og generel beskatning, fordi befolkningen stolede på hinanden og på, at de andre ikke ville misbruge ordningerne. Vi er altså endt med at have en stor universel velfærdsstat i Danmark, fordi vi allerede havde en masse social kapital, *før* velfærdsstaten opstod – nogle har endda antydte, at det høje skandinaviske niveau af social kapital stammer helt tilbage fra vikingetiden. Den forklaring stemmer meget dårligt overens med

de tre anmeldte værker. Særligt Engbergs bog gør det klart, at de forskellige samfundsklasser i Danmark så hinanden som fjender. Ikke bare trampede og tampede overklassen løs på underklassen, men når en ny overklasse voksede frem af underklassen, gjorde den nøjagtig det samme. Det bedste eksempel er gårdejerne, der, så snart de ikke længere var fæstebønder, vendte ryggen til den øvrige bondestand. Der var ikke megen solidaritet at spore der.

En anden teoretisk påstand, er, at idéer er afgørende for udviklingen i velfærdsstaten, mens interesser langt hen ad vejen blot er aktørernes *opfattelse* af, hvad der er bedst for dem selv. Interesser er ikke objektivt givne. Nye idéer kan ændre, hvad folk kæmper for. Det er meget svært at være uenig i et postulat om, at idéer kan spille en rolle for de konkrete politikker, der finder anvendelse. Hvordan et område helt konkret skal indrettes følger ikke altid direkte fra klassers materielle egeninteresser, og i den situation kan idéer udviklet af eksperter og lignende naturligvis være af betydning. Men det er samtidig meget tydeligt i de anmeldte værker, at de idéer, aktører advokerer, pudsigt nok stort set altid matcher deres materielle egeninteresser. Når en classes materielle forhold ændrer sig, ændres dens holdning til velfærdsstaten også. Selvfølgelig er argumentationen for, hvorfor netop denne gruppe skal have særbehandling iklædt tidens floskler og fraser, men det er jo ikke det samme som, at ordblomsterne har en kausal effekt. Mine tilhørere, der mente at SU'en skal bevares, mens efterlønnen skulle afskaffes, anfører således altid på det bestemteste, at SU'en er noget helt, helt særligt. Det er den også. Det er nemlig en af de mindst omfordelende velfærdsordninger, der findes, hvor der indkomstoverføres til mennesker, der meget sjældent kommer fra den egentlige underklasse, som allerede har adgang til fri uddannelse, og som stort set altid får en ganske høj livstidsindkomst som følge heraf. Men sådan er der jo så meget.

Carsten Jensen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

# Abstracts

*Jørgen Goul Andersen*

Economic sustainability – political insecurity.

The Danish welfare state 1990-2012

In terms of public consumption, the Danish welfare state experienced its second “golden age” 1992-2010. Programs were reformed, but mostly in accordance with a tradition of universalism and equality. A new pension system is mainly based on defined contribution principles, but maintains exceptionally high minima. Some welfare services were privatized, but without questioning public financing. There has been an “activation” of the tax/welfare system aimed at increasing labor supply. Until 2008, stricter conditionality matched lower unemployment, but radical retrenchment in unemployment benefits by 2010 jeopardizes “flexicurity”. Compared to EU-15, Denmark has below-average taxes on labor, excepting marginal taxes for high incomes. The lower classes are strongly affected by pension reforms. The welfare state is among Europe’s most economically sustainable, but with an uncertain political future.

*Kees van Kersbergen og Anton Hemerijck*

Two decades of change: supply-side policies and the emergence of the social investment state

Since the late 1970s, the developed welfare states of the European Union have been recasting the policy mix on which their systems of social protection were built. They have adopted a new policy orthodoxy labeled the “social investment strategy”. With a combination of supply side policies that increase employability and policy that offers protection, the strategy aims at finding positive-sum solutions to the trade-off between equality and efficiency. In this paper we trace its origins and major developments. The extent of welfare reform adds up to a system change that goes far beyond such concepts as “retrenchment”. The shift is characterized by common trends and features, but there are also significant national distinctions.

*Mads Leth Felsager Jakobsen og Thomas Pallesen*

## When do we get more money? And how do we make them last? Danish regions' external and internal strategies for dealing with economic framework conditions

The establishment of five new regions was a major outcome of the large Danish local government reform in 2007. The provision of hospital care became the regions' main task, but managing the hospital sector involves a dilemma. The regions have an incentive to induce hospital activity by funding the hospital according to performance. But the regions also face a fixed overall budgetary limit and activity-related funding of the hospitals may jeopardize the regions' ability to stay within the budgetary limit. The article investigates two possible regional strategies to cope with the dilemma. One possible regional strategy is to soften the dilemma by advocating for increased central government funding. Another strategy is to target the performance-related funding of the hospital to mobile patients.

*Christian Albrekt Larsen*

## An essay about economic inequality, the public belief system and support for redistributive welfare policies

The article discusses how economic inequality and poverty affect public belief systems. The article analyzes the US and UK, which distinguish themselves by increased inequality since the mid-1970s, and Sweden and Denmark, which distinguish themselves by decreased inequality. The article points at three central beliefs: 1) the societal development has been a "success" or a "failure"; 2) one can or cannot trust fellow citizens; and 3) "the poor" are ordinary citizens who experience a hard time or deviants who abuse the welfare system. By means of available survey material, the article demonstrates that Americans and Brits have acquired beliefs that hinder a collective solution to the problem of inequality and poverty. The opposite is the case in Sweden and Denmark.

*Christoph Arndt*

## The electoral consequences of welfare reforms for the Social Democrats

The article demonstrates that the large electoral defeat for Danish Social Democracy in the 2001 elections was not solely the consequence of the immigration issue, but also of the welfare state reforms implemented by the Nyrup government. Social Democratic core voters opposed the reforms since they

broke with the decommodification paradigm and turned away from social democracy. Against the arguments from the literature, the left-wing competitor the Socialist People's Party's could not benefit from the reforms given its function as support party. Rather, the reforms caused a realignment of Social Democratic core voters, and the Liberals and the Danish People's Party expanded their voter base in 2001 as a consequence of the Nyrup government's welfare reforms.

*Gitte Sommer Harrits og Marie Østergaard Møller*

### Target groups of the welfare state: social categories and political legitimacy in the fight against negative social heritage

Previous research on political target groups demonstrates a link between social constructions, policy design and political legitimacy. Such theories form the background of an explorative analysis of political target groups in a relatively new policy area, namely policies directed against social reproduction and "negative social heritage". The results show first that target groups in preventive health, day-care and education policies are rather diffuse and delimited mainly by descriptions of social groups. Second, results indicate that political legitimacy in preventive policies are closely connected to the delimitation of and difference between "all children" and "some children", i.e. children with problems. Finally, the analysis shows that policy tools consist of "corrections of behaviour", which is connected to both descriptions of problems and the general goal of equal opportunities.



# Om forfatterne

*Jørgen Goul Andersen*, professor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Har skrevet talrige bøger om velfærdsstat, vælgeradfærd, magt og demokrati mv. Senest blandt andre *The Future of the Welfare State. Social Policy Attitudes and Social Capital in Europe* (medredaktør, 2012); *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet* (medredaktør, 2011); "From the Edge of the Abyss to Bonanza – and Beyond. Danish Economy and Economic Policies 1980-2011" i *Comparative Social Research* (2011); *Borgerne og lovene 2010* (2011). Arbejder p.t. på bøgerne *Krisevalg* (med Rune Stubager og Kasper Møller Hansen), *Reassessing Globalization and the Nordic Welfare Model* (red.), *The Danish Welfare State. Changing Architectures* (med Niels Ploug); *Krisens navn* (med Martin B. Carstensen). E-mail: goul@dps.aau.dk

*Christoph Arndt*, ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans ph.d.-afhandling omhandlede elektorale konsekvenser af velfærdsreformer i fire europæiske lande, og han beskæftiger sig med vælgeradfærd, politiske holdninger og partikonkurrence i bredere forstand – herunder holdningen til velfærdspolitik og betydningen af sociale baggrundsfaktorer for partivalg. E-mail: arndt@ps.au.dk

*Gitte Sommer Harrits*, ph.d., lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og tilknyttet Enhed for professionsforskning, Professionshøjskolen VIA. Forsker og underviser i politisk sociologi og metode, herunder især i forhold vedrørende sociale klasser og kategorier, samt i professioner og markarbejdsadfærd. E-mail: gitte@ps.au.dk

*Anton Hemerijck*, professor i offentlig politik, dekan ved det Samfundsvidenskabelige Fakultet og vice-rector for internationale forhold ved Vrije Universitet, Amsterdam. Forsker bredt i komparativ politik og politisk økonomi. Har skrevet *Changing Welfare States* (Oxford University Press, 2012). E-mail: a.c.hemerijck@vu.nl

*Mads Leth Felsager Jakobsen*, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Har deltaget i et forskningsprojekt (sammen med Krevi og COHORE) om takststyring på sygehusområdet, hvorfra denne artikel stammer. Forsker for tiden særligt i medarbejderinddragelse (IDIL-projektet) i sygehusvæsenet samt omfanget af og årsagerne til bureaukratisering af den offentlige sektor

(Causes of Bureaucratization). Har tidligere også forsket i økonomiske incitamenter i sygehusvæsenet (ØKINOS). E-mail: mads@ps.au.dk

*Kees van Kersbergen*, professor i komparativ politik, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker primært i komparativ politisk sociologi, komparativ politik og politisk økonomi med særligt henblik på velfærdsstaten. Seneste bog hedder *Religion, Class Coalitions, and Welfare States* (redigeret med Philip Manow), Cambridge University Press, 2009. Har publiceret i en række internationale tidsskrifter, herunder *Annual Review of Political Science*, *European Journal of Political Research*, *Journal of Social Policy*, *Social Policy & Administration*, *Journal of Common Market Studies*, *Journal of Theoretical Politics* og *Public Administration*. E-mail: kvk@ps.au.dk

*Christian Albrekt Larsen*, professor (mso) på Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Har arbejdet med årsager til og konsekvenser af langtidsarbejdsløshed (bogudgivelser *Marginalisering og velfærdspolitik*, 2003 og *Ledighedsparadokset*, 2009), politiske beslutningsprocesser i velfærdspolitikken (bogudgivelse *Magten på Borgen*, 2004) og holdningsdannelse (bogudgivelse *The Institutional Logic of Welfare Attitudes*, 2006). Sidste afsluttede projekt koncentrerede sig om tillidsniveauer i Danmark, Sverige, USA og Storbritannien (bogudgivelse *The Rise and Fall of Social Cohesion*, 2013). Igangværende projekt (under Sapere aude program – ung forskningsleder) handler om nordiske lighedsholdninger, velfærdsholdninger, arbejdsorientering mv. (afsluttes 2015). E-mail: albrekt@dps.aau.dk

*Marie Østergaard Møller*, ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forskningsinteresser: sociale og politiske kategoriseringsprocesser, implementerings- og velfærdsstatsforskning, sociologisk teori, kvalitative metoder. E-mail: marie@ps.au.dk

*Thomas Pallesen*, professor i offentlig forvaltning, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Artiklen udspringer af et forskningsprojekt om takststyring på sygehusområdet gennemført i samarbejde med Institut for Statskundskab, AU, Krevi og COHORE – Centre of Health Economics Research og støttet af den nu nedlagte kommunale momsfond. Arbejder herudover på et projekt om medarbejderindflydelse i den offentlige sektor, der gennemføres i samarbejde med Psykologisk Institut og Business Administration på AU, og som støttes af VELUX-fonden. E-mail: pallesen@ps.au.dk