

# Redaktionelt forord

## Det danske velfærdssamfund

Det danske velfærdssamfund er under stadig forandring. Indtil videre er det lykkedes at opretholde et samfund, der kombinerer høj velstand med en høj grad af lighed, men modellen udfordres af øgede globalisering, øget migration og af økonomiske og velfærdspolitiske krav fra EU. Det store spørgsmål er, om de udefra kommende forandringer vil betyde en gradvis nedbrydning af modellen, eller om løbende tilpasning muliggør overlevelsen af det universelle lighedsskabende velfærdssamfund. I dette temanummer er det først og fremmest ambitionen at præsentere de dilemmaer, der præger den samfundsmodel, der blev til i en tid, hvor nationalstatens grænser var langt skarpere.

Lisbeth Pedersen indleder nummeret med at præsentere den nordiske velfærdsmodel som en samfundskonstruktion, der grundlæggende hviler på tre interagerende søjler: En solid makroøkonomisk politik, et velreguleret arbejdsmarked og universelle offentlige velfærdsordninger. Artiklen giver et kort historisk overblik over politiske udviklingstræk inden for de tre søjler og et bud på velfærdsstatens udfordringer. Artiklen konkluderer – ikke overraskende – at velfærdssamfundets lighedsideal er voldsomt udfordret af den øgede globalisering, og løfter afslutningsvis en imaginær pegefinger om ikke at glemme betydningen af de sociale fællesskaber, der har været velfærdssamfundets bærekraft.

I Jørn Henrik Petersens artikel præsenteres ideen om, at velfærdsstaten er en verdsliggørelse og kollektivisering af den kristne næstekærlighed i Luthers forstand. Vi er alle en del af et samfund, hvor der hersker retfærdighed, lighed og solidaritet, og hvor vi har ansvaret for at forsørge hinanden. Men modellen kræver også mådehold, generøsitet og arbejdsvilje. I modsætning til den solidariske lighedsskabende velfærdsstat forstår konkurrencestaten det enkelte individ som økonomisk tænkende og egennyttigt.

Mogens Lykketofts artikel bekræfter på mange måder forståelsen af velfærdsstaten som et samfund, hvor borgerne arbejder for hinanden og sørger for hinanden. Midlet er en høj progressiv beskatning, der skaffer finansiering til uddannelse af høj kvalitet, sundhed, ældreomsorg, børnepasning. Derfor skal skattesystemet fungere effektivt og opfattes som retfærdigt. Også her sættes tænkningen om velfærdsstaten i modsætning til den forståelse, at mennesker kun vil arbejde, hvis vi mindsker ydelser, øger ulighed og sænker skatterne.

Den kollektive regulering af løn og arbejdsvilkår er tæt forbundet med den universelle velfærdsstat og har traditionelt og historisk bidraget til at sikre mod ulighed. I Laust Høgedahl og Henning Jørgensens artikel rejser spørgsmålet om markedskræfterne i stigende grad overtage regulering af løn og arbejdsvilkår. Artiklen præsenterer bl.a. en undersøgelse, der viser, at der på den ene side er bred opbakning bag aftalereguleringen.

På den anden side ønsker en stor andel af lønmodtagerne almengøring og lovbestemt mindsteløn som værn mod social dumping. Et sådant værn er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med opbakning til de aftalebærende fagforeninger.

Men er der generelt opbakning til velfærdsstaten? I meget høj grad konkluderer artiklen fra Jørgen Goul Andersen. Der er i høj grad støtte den universelle velfærdsservice som sundhedsvæsen, daginstitutioner og uddannelse og tilmed faldende tilslutning til privatisering. Til gengæld er der varierende tilslutning til at bruge offentlige midler på overførselsindkomster til forskellige befolkningsgrupper. Villigheden til at understøtte gamle og syge ligger højt, mens et flertal i befolkningen mener, at der bruges for mange penge på indvandrere og flygtninge.

Velfærdspolitik er overvejende et nationalt område. Men i Jon Kvists artikel beskrives, hvordan den nationale velfærdspolitik er stærkt påvirket af EU-samarbejdet omkring politisk makroøkonomisk koordinering og af domstolsafgørelser, som søger at sikre den fri bevægelighed. Over årene er der sket en stigning i omfanget af persongrupper, der har ret til stadig flere ydelser fra andre lande, end de kommer fra, arbejder i eller bor i. Det nationale modsvar er en reduktion af velfærdsydelsers adgang, størrelse eller kvalitet.

Et andet eksempel på velfærdsstatens begrænsning og dilemmaer finder vi i Vibeke Anderssons artikel om de uledsagede mindreårige asylansøgere. Artiklen diskuterer skismaet mellem de konventioner, der omhandler børns rettigheder, og den danske velfærdsstats egeninteresser. Velfærdsstatens princip om at holde hånden under svage og sårbare mennesker og pligten til at følge internationale konventioner og guidelines støder tydeligt sammen med politiske interesser i at begrænse antallet af asylansøgere i Danmark.

Terkel Christiansen og Jørgen T. Lauridsen sætter i deres artikel fokus på de indkomstrelaterede uligheder med særligt fokus på pensionisterne. Tidligere undersøgelser har vist at denne ulighed var forholdsvis høj for Danmark, hvor indkomstfordelingen ellers er blandt de mest lige. Artiklen belyser om der de seneste godt 10 år er sket en ændring i pensionisternes indkomstrelaterede uligheder.

Så, lille velfærdsstat, hvad nu? Skal vi opgive idealet om lighed og fællesskab? Vil nationalstaten genopstå i ny, mere afgrænset form, så presset fra den omkringliggende verden aftager? Eller kan vi trods de voldsomme forandringer, der følger af en stærkere globalisering finde en balance, der skaber håbe for et både konkurrencedygtigt og lighedsskabende velfærdssamfund.

Vi kan måske passende afslutte med et Niels Helveg Petersencitat i Jørn Henrik Petersens artikel ”ja, tja, bum bum bum”.

*Gæsteredaktører*

*Mie Dalskov Pihl, chefanalytiker, AE Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*

*Niels Ploug, afdelingsdirektør, Danmarks Statistik*

*Lisbeth Pedersen, forskningschef, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd*

# Velfærdsstaten i en foranderlig verden

I denne artikel præsenteres en forståelse af den nordiske velfærdsmodel som en samfundsmodel, der grundlæggende hviler på tre interagerende søjler: En solid makroøkonomisk politik, et velreguleret arbejdsmarked og universelle offentlige velfærdsordninger. Artiklen giver et kort historisk overblik over politiske udviklingstræk inden for inden for de tre søjler og – med reference til de tre søjler – et bud på de velfærdsstatens udfordringer.



**LISBETH PEDERSEN**

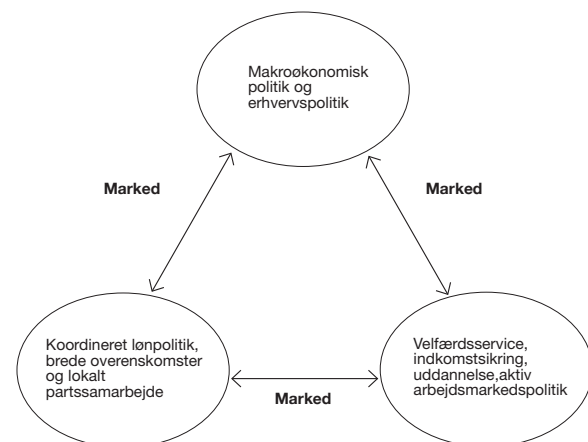
Forskningschef  
SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
Email: lp@sfi.dk

Danmark er på mange måder et velfungerende velfærdssamfund med høj velstand, få, der lever under fattigdomsgrænsen, en omfattende universel velfærdsservice og et fintmasket net af relative høje overførselsindkomster. Men historien har vist, at velfærdsstaten løbende udfordres af både ydre og indre dynamikker. Den lille åbne økonomi påvirkes i høj grad af både konjunkturelle udsving og strukturelle forandringer i omverden som udvidelsen af EU, hastig økonomisk vækst i nye markedsøkonomier og markante politiske forandringer i lande, der dominerer verdensøkonomien. Det betyder bl.a., at virksomhederne i Danmark producerer under stadige stærkere konkurrence, og at lønniveau og arbejdsvilkår sættes under pres, når arbejdsimmigranter søger mod lande med mere attraktive arbejdsbetingelser. Derved udfordres på forskellig vis et lille land, der har indrettet sig med bredt dækkende universel velfærdsservice, relativt høje overførselsindkomster og en overvejende aftalebaseret arbejdsmarkedsregulering, der hidtil har kunnet sikre gode løn og arbejdsvilkår gennem bredt dækkende overenskomster. Men velfærdsstaten udfordres også af indre dynamikker. Trods relativt lav fattigdom er der tendens til stigende fattigdom (Det Økonomiske Råd, 2016) og polarisering i Danmark som i de øvrige nordiske lande og man finder en overraskende stabilitet i størrelsen af gruppen på permanente overførselsindkomster.

Den danske velfærdsmodel har været karakteriseret af et nært samspil mellem den økonomiske politik, samt arbejdsmarkeds- og velfærdsregulering. I projektet Normod2030 (Dølvik, 2013) beskrives velfærdsmodellen i de nordiske lande – og dermed også i Danmark – som en model, der er funderet på tre indbyrdes afhængige søjler:

1. En solid makroøkonomisk politik funderet på frihandel og høj erhvervsaktivitet, der har skabt fundamentet for en stor offentlig sektor, fuld beskæftigelse, større social lighed og gode løn- og arbejdsvilkår.

2. Et reguleret arbejdsmarked, hvor parterne i et aftale-system forhandler løn og arbejdsvilkår, der på en gang sikrer befolkningens levestandard, virksomhedernes konkurrenceevne, høj beskæftigelse, gode sunde arbejdsvilkår og kvalificering af arbejdsstyrken.
3. Velfærdsstatslige ordninger, som omfatter universel velfærdsservice, der sikrer udjævning af levevilkår, uddannelse til alle, høj grad af erhvervsdeltagelse og ligestilling samt et omfattende system af overførselsindkomster, som sikrer borgerne, hvis de ikke selv har en indkomst.



## Grundsøjlerne i de traditionelle nordiske modeller

Bærekraften i den denne model er betinget af evnen til at opretholde høj beskæftigelse. Men det er kombination af høj velstand og beskæftigelse sammen med stor social tryghed og lav ulighed, der er opnået gennem omfordeling af indkomster og skattefinansieret offentlig velfærdsservice, som er kendetegnende for modellen. Derudover er det betydelige samarbejde mellem arbejdsmarkedsparter og mellem parterne og det politiske system et afgørende træk.

Modellen er blevet til gennem en lang historisk periode, der var præget af stigende industrialisering, nye typer af klassekampe og arbejdskonflikter, økonomiske kriser og krige. Herudaf voksede op gennem 1900-tallet en model for samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter, for inddragelse af parterne i de politiske beslutningsprocesser og for en politisk dialog, der muliggjorde udviklingen af de nordiske velfærdsstater, vi kender i dag.

Men selv om modellen altså i dag udgør en rimelig fast struktur for velfærden i Danmark og de øvrige nordiske lande, så kræver den løbende justeringer for at kunne rumme de udfordringer der følger af forandringer i omverdenen.

I det følgende gives et kort historisk rids af udviklingen inden for de tre søjler og de udfordringer, der følger af denne udvikling. Undervejs refereres til de øvrige artikler om den danske velfærdsstat, der indgår i dette temanummer.

### Udviklingstræk og udfordringer for den danske velfærdsstat

#### *Udviklingstræk i den makroøkonomiske politik*

Den lille åbne danske økonomi har gennem årtier været under indflydelse af økonomiske forandringer i omverdenen, men den globale konkurrence er skærpet over tiden. Siden slutningen af slutningen af 1980'erne, hvor *velfærdsstatens første grundstøje* var præget af både indre og ydre balanceproblemer, er der sket store styringsmæssige forandringer så Danmark i dag har en økonomi, der grundlæggende er præget af sunde strukturer.

1980'ernes betalingsbalanceproblem blev løst gennem en betydelig kreditpolitisk stramning, der til gengæld medførte stor arbejdsløshed. Den store ledighed i begyndelsen af 90'erne blev gradvist, men betydelig reduceret op gennem 90'erne og 00'erne, og som andre succeshistorier har også denne flere fædre. Det lave renteniveau, der var muliggjort gennem en stabil valutakurspolitik, en aktiv finans- og arbejdsmarkedspolitik og gunstige internationale konjunkturer var forhold, der bragte ledigheden ned på et historisk lavt niveau i starten af det ny årtusind. Men en særdeles lempelig pengepolitik medførte, at ledighed faldt yderligere langt under det, man betegner som det strukturelle ledighedsniveau, hvilke bidrog til betydelige tilpasningsproblemer, da den internationale krise satte ind i 2008.

Historien om udviklingen i dansk økonomi vidner om en politisk vilje og evne til at styre økonomien ind i faste og stabile strukturer, men den peger også på den lille åbne økonomis store sårbarhed over for omverdenen og over for fejlslagne politikker, der rammer den ydre eller den indre balance. Især synes store kreditpolitiske forandringer – stramninger eller lempelser – at påvirke danskernes forbrugsvillighed og dermed vækst og beskæftigelse.

Historien viser også, hvordan de traditionelle økonomiske politikker på forskellig vis påvirkes af økonomiske og institutionelle bindinger til omverdenen. Valutakursen følger Euroen, og Maastricht-aftalen har lagt konkrete mål for de offentlige

finansier. Dertil kommer, at også finanspolitikken præges af den øgede internationale konkurrence og den arbejdskraftmobilitet, som de mere åbne grænser muliggør. Marginalskatterne reduceres gennem hele perioden for derigennem at øge virksomhedernes konkurrenceevne og skabe en stigning i det højt kvalificerede arbejdsudbud. Samtidig er der en konstant fokus på at begrænse stigningen i det offentlige udgiftstryk gennem især justeringer af tilgængelighed og niveau for overførselsindkomsterne.

De økonomiske udfordringer, der fulgte af 2008-krisen, og det tætte EU-samarbejde og de måder, udfordringerne er blevet håndteret politisk på kommenteres nærmere i den efterfølgende artikel af Mogens Lykketoft.

#### *Udviklingstræk i arbejdsmarkedsreguleringen*

Fokus på virksomhedernes konkurrenceevne, og den nye arbejdsmigration har også præget det kollektive aftalesystem – *velfærdsstatens anden grundstøje*. Men også institutionelle forandringer i Danmark har sat deres præg på aftalesystemets vilkår og parternes fremfærd. Grundlæggende er der i Danmark ligesom de andre nordiske lande en stor andel af lønmodtagere, der er organiseret i fagforeninger. Samtidig er løn- og arbejdsforhold i meget vid udstrækning reguleret gennem de aftalte overenskomster. Det betyder, at aftalesystemets evne til at bidrage til høj levestandard, sunde arbejdsvilkår og god konkurrenceevne i høj grad afhænger af, at systemet fungerer og kan skaffe tilslutning blandt arbejdstagerne.

Op gennem 70'erne og 80'erne var det kollektive aftalesystem rystet af, at der ikke kunne opnås enighed mellem parterne og gentagne overenskomstrunder derfor blev afsluttet med regeringsindgreb. Perioden var præget af høje nominelle lønstigninger, og automatisk prisregulering af lønningerne førte til en vedvarende løn- og prisspiral, der udhulede virksomhedernes konkurrenceevne. Med samlingen af industriens arbejdsgiverinteresser i Dansk Industri var der skabt en aktør, som presede på for at reformere aftalesystemet. Modellen blev den såkaldte centraliserede decentralisering, hvor organisationsinteresserne blev centraliseret på brancheniveau, samtidig med at aftalekompetencer successivt blev lagt på virksomhedsniveauet. Overenskomstfornyelserne blev kendetegnet ved, at arbejdsgiverne fik ny fleksibilitet i fx tilrettelæggelsen af arbejdstiden og mulighed for helt at afvige fra overenskomsten (hvis parterne lokalt kunne blive enige om det). Til gengæld fik de faglige organisationer fik en længere række af nye goder ind i overenskomsterne. Velkendt er arbejdsmarkedspensionerne, men senere kom nye efter- og videreuddannelsesrettigheder, fuld løn under sygdom og barsel, sociale kapitler for medarbejdere med nedsat arbejdsevne m.m. Hermed var der kommet nye goder – velfærdsgoder – ind i overenskomsterne. Man kan sige, at aftalesystemet hermed kom til at komplementere de universelle velfærdsgoder, der ellers kendetegner den danske velfærdsstat.

#### *Udviklingen i velfærdsordningerne*

De reformer, der gennem de seneste 25 år har vedrørt *den tredje grundstøje*, de velfærdsstatslige ordninger, har primært

omfattet overførselsindkomssystemet. Social- og beskæftigelsespolitikken har således stået centralt i de velfærdsreformer, der er blevet gennemført i perioden efter 1990. Forklaringen findes i den samfundsøkonomiske ubalance, der følger af at opretholde en velfærdsstat, hvor en stor andel af borgerne er afhængige af indkomsterstøttede ydelser og samtidig ikke bidrager til finansieringen af de fælles offentlige serviceydelser gennem betaling af skatter. Reformudviklingen har til en vis grad været styret af politiske ideologier, men i højere grad af den makroøkonomiske udvikling. Politikudviklingen følger således i vid udstrækning konjunkturerne: Høj ledighed har ført til diskussioner, om jobbene overhovedet findes, og fokus på manglende kvalifikationer og incitamenter. Lav ledighed har ført til fokus på øget arbejdsudbud og initiativer rettet mod at sende alle uden job hurtigst muligt og direkte ud på arbejdsmarkedet.

Antallet af reformer over perioden er stort, men deres indhold er på nogle måder bemærkelsesværdigt uforandret over tiden. De tilbud, ikke-beskæftigede borgere har fået, er stort set identiske gennem de undersøgte 30 år: jobtilbud, uddannelse og incitamenter til at gå ind på, trække sig ud af eller blive på arbejdsmarkedet. Men tilbuddene doseres med varieret vægt og styrke over tiden. I starten af 90'erne taler man om en individuelt tilrettelagt indsats, der skulle kvalificere den enkelte borger til at finde sin rette plads på arbejdsmarkedet. Efter regeringsskiftet i 2002 handlede det derimod om en forenkling af værktøjer og en fokusering af indsatsen mod den korteste vej til arbejdsmarkedet, og efter regeringsskiftet i 2011 kommer den individuelt tilrettelagte indsats igen på dagsordenen. Et tilsvarende forløb over tiden findes i aktiveringstilbuddenes karakter. I starten af 90'erne spiller uddannelseselementet en vigtig rolle. Op gennem 90'erne bliver der stadig mindre fokus på uddannelse, og under VK-regeringen i 00'erne bliver uddannelse af ledige helt afvist som nyttig - en forestilling, der efterfølgende gøres op med (Pedersen & Andersen, 2014).

Udviklingen afspejler forskelle i politisk overbevisning, men det er værd at hæfte sig ved, at selv om nuancerne i politikens delelementer skifter med farven på den siddende regering, er mange reformer, reformjusteringer og politikpakker vedtaget i bred politisk enighed. Uenigheden mellem de to forskellige sider af Folketinget fandt man dog omkring indførelsen af starthjælp, i bestræbelserne på at indføre et enstrengt beskæftigelsesystem (der gav arbejdsmarkedets parter mindre direkte indflydelse på beskæftigelsespolitikken og dens implementering) og i troen på uddannelse som et instrument til at undgå ledighed og marginalisering.

Et karakteristisk træk ved reformperioden er, at stadig flere af overførselsindkomstsystets grupper omfattes af indsatser, der skal muliggøre en tilknytning til arbejdsmarkedet. Et andet karakteristisk træk er, at regulering gennem økonomiske incitamenter får større betydning over tiden. Arbejdsløshedsforsikringsperioden reduceres fra syv år til to år, og ydelsesniveauet reduceres for udvalgte grupper. Under VK-regeringen ramte ydelsesreduktionerne kontanthjælpsmodtagere og herunder især indvandrere på kontanthjælp. Under den efterfølgende

socialdemokratisk ledede regering blev de såkaldte fattigdomsydelser til særlige grupper af kontanthjælpsmodtagere afskaffet, men det lavere ydelsesniveau til de unge kontanthjælpsmodtagere bibeholdt og udvidet til en bredere aldersgruppe. Senest er kontakthjælpsloftet, 225-timersreglen og integrationsydelsen genindført i 2016.

### Udfordringer

Den danske velfærdsstat har grundlæggende en sund økonomi, et velfungerende arbejdsmarked og offentlige sektorer, der binder samfundet sammen og sikrer et relativt konfliktfrit, egalitært samfund med en internationalt set høj levestandard for alle borgere. Men den udfordres – ligesom andre europæiske økonomier – af en øget global konkurrence på varemærket, en tilstrømning af indvandrere fra 3.-verdenslande og en øget arbejdsmigration i det udvidede EU. Dertil kommer en række indre udfordringer, som følger af, at en voksende middelklasse har stadig større forventninger til niveauet for egen velfærd og dermed også til den velfærdsservice, der leveres fra den offentlige sektor. Desuden sker der en demografisk forskydning af befolkningens alderssammensætning mod færre i de erhvervsaktive aldersgrupper. Det stiller krav til politikdannelsen inden for velfærdsstatens tre grund søjler, men også i høj grad også til koordinering og samarbejdsrelationerne mellem den økonomiske politik, arbejdsmarkedsreguleringen og velfærdspolitikken.

Den danske velfærdsstat står derfor over for en række udfordringer, som helt overordnet handler om at opretholde konkurrenceevne, effektivitet, sammenhængskraft og gode levevilkår for alle borgere.

Nedenfor folder vi disse udfordringer ud og peger på krav disse stiller til politikdannelsen i og mellem de tre grund søjler.

### En sund økonomisk udvikling

En sund samfundsøkonomisk udvikling er en helt grundlæggende forudsætning for at skabe velstand. Skiftende regeringer siden 1990 har hovedsageligt ført en økonomisk politik, der har tilstræbt økonomisk balance i forhold til udlandet og på de offentlige finanser. Men historien har også vist, at der ligger en udfordring i at holde en stabil økonomisk kurs i en lille åben økonomi med et meget fleksibelt arbejdsmarked. Store økonomiske udsving som i slut 80'erne og midt 00'erne skabte ubalancer, der var svære at overvinde. Det synes især at være økonomiske-politiske forandringer med betydning for befolkningens formuer, der giver anledning til uheldigt store forbrugsstigninger eller voldsom mistillid i befolkningen til den økonomiske fremtid. Det kræver en løbende og balanceret finetuning af den økonomiske politik at modgå denne form for økonomiske udsving, men det kræver også, at strukturpolitikkerne – ikke mindst arbejdsmarkedspolitikken – fungerer som en aktiv medspiller, der bidrager til at understøtte udviklingen af den arbejdsstyrke, der skal – og gerne skulle have lyst til – at levere en stor og kvalificeret indsats. Samtidig med, at en sund økonomisk udvikling er en forudsætning for stabil vækst og stor jobskabelse, er en stor jobskabelse også en forudsætning for at skabe velfærdspolitiske forandringer. Der er gennem de senere år gennemført en række velfærdspolitiske reformer

omkring overførselsindkomssystemet med det formål at understøtte beskæftigelsesudviklingen og hindre social eksklusion. Det diskuteres løbende og energisk, i hvilken grad reformerne har bidraget positivt eller negativt til velfærdssamfundets udvikling (se eksempelvis Mogens Lykketofts artikel i dette nummer), men det er – ikke overraskende – tydeligvis lettere at skabe job for de mindre arbejdsmarkedsparate i en økonomi med mange end i en økonomi med færre job.

### Et velfungerende arbejdsmarked

En forudsætning for at skabe et samfund, hvor vækst og velstand er kombineret med en høj grad af indkomstlighed og lige adgang til universelle offentlige serviceydelser, er, at en meget stor andel af de voksne borgere er i beskæftigelse. Samtidig er gode løn og arbejdsvilkår i sig selv en vigtig del af velfærdspakken. Et velfungerende arbejdsmarked er således et arbejdsmarked med høj beskæftigelse af en kompetent arbejdsstyrke, hvis ressourcer samtidig medvirker til at sikre et effektivt og konkurrencedygtigt erhvervsliv.

Den kollektive regulering af arbejdsmarkedet er tæt forbundet med den universelle velfærdsstat og har traditionelt og historisk set sikret mod ulighedsskabelse. Det danske arbejdsmarked har været præget af en lang række af reformer omkring både beskæftigelses- og overenskomstsyste­met siden 1990. Trods en høj grad af stabilitet i det koordinerede kollektive aftalesystem er der nogle klare udfordringer for dette system på sigt. Den samlede organisationsgrad har specielt inden for LO-fagbevægelsens områder været vigende gennem en længere årrække. Denne udvikling er der redegjort nærmere for i artiklen af Laust Høgedahl og Henning Jørgensen i dette temanummer. Uddannelsesmæssige og demografiske forskydninger forklarer noget, men ikke hele denne udvikling. Konkret er de såkaldte gule organisationer blevet en udfordrer til LO-organisationerne. Trods det faldende medlemskab af de overenskomstbærende faglige organisationer er den relativt høje overenskomstdækning grundlæggende intakt på det danske arbejdsmarked, hvilket helt givet er afgørende for aftalesystemets funktionalitet og legitimitet. Men der er en sammenhæng mellem organisationsgrad og overenskomstdækning, hvorfor det bliver vigtigt for fagforeningerne at stoppe medlemsfaldet, hvis aftalesystemet skal opret­holdes. For fagforeningerne handler det om at kunne fremstå som et relevant tilvalg for landets lønmodtagere – det handler med andre ord om politik, værdier og holdninger. Men det handler også om rammevilkår. Frit a-kassevalg, reduceret fradrag for fagforeningsmedlemskab og reduceret kompensationsgrad fra dagpenge har vanskeliggjort de overenskomstbærende fagforeningers rekruttering og fastholdelse af medlemmer.

Den øgede internationale konkurrence og specielt arbejdsmigrationen i de senere år fra de øst- og centraleuropæiske EU-stater presser det koordinerede kollektive aftalesystem. En af årsagerne er også her den lavere organisationsgrad inden for brancher, hvor vi finder særligt mange udlændinge. Det gælder dele af privat service (fx rengøring, hotel og restauration) og inden for landbruget og gartnerier. Det har gjort social dumping til et centralt tema i arbejdsmarkedsreguleringen. Overordnet kan man se udviklingen som international konkurren-

ceudsættelse af opgaver inden for, hvad der blot for få år siden var typiske hjemmemarkedserhverv. Dette kræver omstillinger og tilpasninger – også på det overenskomstmæssige område. Spørgsmålet er, om arbejdsmarkedets parter kan håndtere dette, eller om vi ender med fx en eller anden for lovgivning om mindsteløn på det danske arbejdsmarked. Høgedahl og Jørgensens artikel i dette nummer præsenteres resultaterne af en survey, der på den ene side viser, at der er bred opbakning bag aftalereguleringen. Samtidigt ønsker store andel af lønmodtagere almengøring af overenskomsterne og lovbestemt mindsteløn, som værn mod social dumping. Denne type af værn er ikke nødvendigvis i overensstemmelse med støtte til de aftalebærende fagforeninger på længere sigt og kan dermed bidrage til et brud med den aftaleregulerede lønfastsættelse.

Set i relation til de arbejdsmarkedspolitiske reformer er læren fra perioden 1990 og frem, at det kan være hensigtsmæssigt at tilpasse instrumentvalget til konjunktursituationen, således at man i perioder med stor jobvækst og høj arbejdskraftefterspørgsel benytter tiltag, der kan skabe hurtige match mellem job og ledige, mens man i lavkonjunktursituationer benytter den længere søgeperiode på at udvikle arbejdstagernes kvalifikationer. Læren fra 00'erne er dog også, at ideen om, at de svageste grupper kan bringes i beskæftigelse gennem en "work first"-strategi, ikke holder. Det samme gælder ideen om, at øgede økonomiske incitamenter gennem en reduktion af ydelserne bringer denne gruppe i beskæftigelse. Velfærdsstaten befinder sig permanent i en balance mellem at sikre en rimelig levestandard for borgere, der er uden egen forsørgelse, og at sikre motivationen for at yde en indsat. Hvis velfærdsstaten skal kunne opretholde et højt ydelsesniveau, må man til stadighed finde veje til at forhindre et utilsigtet brug af systemet. Omvendt tyder hidtidige erfaringer på, at man næppe kan bringe mange af de langvarige kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse ved en ydelsesreduktion (Rosholm, 2006 og Pedersen & Andersen, 2014). Den sikreste vej til at undgå langtidsledighed er tilsyneladende høj vækst og stor arbejdskraftefterspørgsel kombineret med en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken.

### En velfungerende offentlig sektor

Danmark har ligesom de øvrige nordiske lande en bredt dækkende universel velfærdsservice og et relativt højt ydelsesniveau. Hovedparten af de sociale velfærdsopgaver udføres af den offentlige sektor, og debatten om privatisering har indtil videre ikke fyldt meget i Danmark (jf. også Jørgen Goul Andersens artikel), men der er toner i tiden, der tyder på at organiseringen og finansieringen af velfærdsservice kan komme til debat. Befolkningen har store forventninger til de skattefinansierede serviceydelser. Derfor kan det blive en udfordring at finde en model for udbuddet af velfærdsservice, der kan fungere i et mere globalt domineret velfærdssamfund.

I den sammenhæng kan det også være vigtigt at overveje, i hvilken udstrækning velfærdsgoderne skal knyttes til en placering på arbejdsmarkedet. Op gennem 1990'erne kom som nævnt en længere række af nye velfærdsgoder ind i de kollektive overenskomster. Det gav organisationerne øget indflydelse og synlighed og styrkede dermed aftalesystemets legitimitet.

Samtidig skaffede det et finansieringsgrundlag uden indvirkning på statsbudget og skattetryk. Der kan således være stærke statsfinansielle argumenter for at inddrage arbejdsmarkedets parter i den bredere velfærdspolitiske udvikling. Inddragelsen af parterne rejser dog også det mere principielle spørgsmål, om rettigheder og ydelser skal være knyttet til deltagelse på arbejdsmarkedet (kollektive aftaler) eller være universelle (lovgivning) og dermed gældende for alle. Her er dog ikke tale om et enten eller; kollektive aftaler kan suppleres med lovgivning, således at alle lønmodtagere er dækket. En anden udfordring i de overenskomstbundne velfærdsydelser ligger i effekten på arbejdsmarkedets fleksibilitet. Velfærdsgoder som barselsbetaling og løn under barns sygdom har i høj grad været knyttet til de kvindedominerede områder. Det kan meget vel være medvirkende årsag til, at arbejdskraftallokeringen på det ellers meget fleksible danske arbejdsmarked i høj grad er kønsbestemt og fastlåst. Dette er et problem for et samfund, der har behov for at udnytte alles ressourcer og kompetencer.

Hvad angår niveauet for overførselsindkomsterne, må man forvente, at det vil være under et konstant pres fra den offentlige sektors budgetrestriktioner, en befolkning, der forventer, at høje skattebetalinger afspejles i velfærdsservice af høj kvalitet, og stigende krav fra EU om, at stadig flere vandrende arbejdstagere skal have ret til stadig flere ydelser fra andre lande, end de kommer fra, arbejder i eller bor i. Denne sidstnævnte problemstilling er nærmere beskrevet i Jon Kvists artikel i dette temanummer. Det kan blive en politisk udfordring at sikre forsørgelsesniveauet for de svageste borgere, samtidig med at man bevarer betalingsvillighed i den arbejdende skattebetalende befolkning. Fremadrettet må man forvente, at ny reformtiltag til stadighed vil have fokus på denne balance.

### Social sammenhængskraft og velstand for alle

Den sociale sammenhængskraft kan udfordres fra flere sider. Den kan udfordres gennem de større kulturelle forskelle, der opstår, når etniske danskere lever side om side med større grupper af indvandrere fra andre kulturer, når ressourcer og muligheder fordeles mere ulige, så de økonomiske forskelle mellem rig og fattig bliver for markante eller når større grupper udelukkes fra et socialt- og arbejdsmæssigt fællesskab. Danmark er – sammen med de øvrige nordiske lande – blandt de 10 rigeste lande i den vestlige verden. De nordiske velfærdsstater er imidlertid ikke alene kendetegnet ved en relativt høj gennemsnitlig indkomst, men også ved et begrænset antal af fattige. Det gælder også Danmark. Trods lav fattigdom målte det danske Ekspertudvalget om Fattigdom i 2013 en stigning i fattigdommen i Danmark fra 16.200 i 1999 til 42.000 i 2010, hvoraf ca. 1/4 af de 42.000 var børn (Ekspertudvalget om Fattigdom, 2013). En væsentlig del af denne stigning i fattigdommen var skabt af fald i offentlige ydelser, hvilket i overvejende grad har ramt indvandrere og deres børn.

Idealet bag den danske velfærdssamfund er som beskrevet i Jørn Henrik Petersens artikel (senere i dette temanummer) en samfundsmodel, hvor der hersker retfærdighed, lighed og solidaritet og hvor vi tager ansvar for hinanden. Men velfærdssam-

fundets evne til at favne alle de svage borgere kommer på en alvorlig prøve, når svage asylansøgere (som beskrevet i Vibeke Anderssons artikel) søger hjælp i Danmark og befolkningens villighed til at støtte indvandrere og flygtninge er begrænset (jf. Jørgen Goul Andersens artikel) og når EU-regler tilsiger, at velfærdydelser udbredes til indvandrende arbejdstagere og deres familier (jf. Jon Kvists artikel). Modellen kommer ligeledes på en prøve, når dens forudsætninger om, at vi alle rummer en stor skattevilje, mådehold i vores krav til den offentlige sektor og ubegrænset arbejdsvilje, ikke helt holder stik. Så indføres ret og pligt over for de ikke-beskæftigede voksne borgere i et konkurrencesamfund, der forstår det enkelte individ som økonomisk tænkende og egennyttigt (jf. Jørn Henrik Petersen). Dette konkurrencesamfund kan udvikle sig mod en øget økonomisk og social polarisering.

Høj beskæftigelse er den sikre vej til at undgå fattigdom i et land, hvor rimelige mindstelønninger er sikret gennem overenskomsterne og Danmark har generelt en meget høj erhvervsdeltagelse. Men som i de øvrige nordiske lande findes der også i Danmark en relativt stor gruppe af personer, der er på overførselsindkomster i en stor del af deres voksne liv. Der ligger en udfordring for de nordiske velfærdsstater i at sikre, at alle har lige muligheder for og lyst til at deltage i samfundslivet, men der ligger også en udfordring i at forene ønsket om et højproduktivt arbejdsmarked med ønsket om et arbejdsmarked, der er rummeligt og inkluderende for dem med en reduceret arbejdsevne.

God økonomi og velfungerende institutioner på arbejdsmarkedet og i den offentlige sektor er afgørende for vækst og velstand, men det er vigtigt ikke at overse den styrke i de sociale fællesskaber, der også var et grundlæggende udgangspunkt for fremvæksten af den danske velfærdsstat.

### REFERENCER

- Det Økonomiske Råd (2016): "Indkomst- og formuefordeling", Kapitel V i *Dansk Økonomi, efterår 2016*. København: Det Økonomiske Råds Sekretariat.
- Dølvik, Jon Erik (2013): Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblik på arbeidslivs- og velferdsregimenes utvikling. NordMod2030. Delrapport 1. Fafo-rapport 2013:13.
- Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Bård Jordfald (2014): Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel? Fafo-rapport 2014:46.
- Ekspertudvalget om fattigdom (2013): "En Dansk Fattigdomsgrænse – Analyser og forslag til opgørelsesmetoder".
- Pedersen, Lisbeth og Søren Kaj Andersen (2014): Reformernes tid. Regulering af arbejdsmarked og velfærd siden 1990. Dansk landerapport NordMod2030. Delrapport 7. Fafo-rapport 2014:31.
- Pedersen, Lisbeth (2015): De nordiske velfærdsmodeller mod år 2030. Altinget.
- Rosholm, M. (2006): Oversigt over litteraturen om effekterne af økonomiske incitamenter. Aarhus Universitet.
- Termo Valkonen and Vesa Vihriälä (2014): The Nordic model – challenged but capable of reform. temaNord 2014:531. Nordisk Ministerråd.

# Luther, velfærds- og konkurrencestaten<sup>1</sup>

Artiklen belyser hovedelementer i hhv. velfærds- og konkurrencestaten set gennem et Luthersk socialtisk prisme. I velfærdsstatens civilreligion spores Lutherske elementer, men også meget andet er på spil. Det samme gælder vurderingen af konkurrencestaten.



## JØRN HENRIK PETERSEN

Professor i socialpolitik, dr.phil. & lic.oecon.,  
Center for Velfærdsstatsforskning,  
Syddansk Universitet  
jhp@sam.sdu.dk

### Luther, Østergaard og Olsen

For Luther var det – også når han håndterede verdslige anliggender – hovedsagen at gøre Kristus gældende. Kristen væren og gøren havde altid frelsen i troen på Kristus som grundlag. Retfærdiggørelsen gennem frelse i tro satte mennesket frit til at tjene medmennesket – ikke kun den nærmeste, men alle mennesker. Troen bragte mennesket til Gud, mens mennesket i kærlighed handlede til gavn for medmennesket. Derfor havde troen både en vertikal og en horisontal dimension.

Med en fremadskridende sekularisering kommer 'troen' til at spille en mindre rolle. Det er derfor historikeren Uffe Østergaard bruger formuleringen 'sekulariseret Lutheranisme', når han "snarere [ser den danske velfærdsstat som] et resultat af sekulariseret lutheranisme i national klædebon end af demokratiseret socialisme". Sekulariseringen lader jo netop trosmæssige forestillinger glide over i moral, mens religiøse doktriner ændres til sekulariserede værdisæt.

Folketingets nu afdøde formand, bolig- og justitsminister Erling Olsen, så således den demokratiske socialisme som en verdsliggørelse og kollektivisering af den kristne næstekærlighed – en kollektivisering af det kristne krav om barmhjertighed eller 'kærlighedens gerninger' (Luthers udtryk). "Kristendommen har sat sit præg på de fleste af de indtryk, som vi gennem livet har fået, og vore begreber om godt og ondt, rigtigt og forkert, er i grund og bund kristendommens", skrev Erling Olsen. "Det normbundne må afløse det normløse, og i vor kultur kan det kun betyde en klar bevidstgørelse af vor kristne arv. Vi er nemlig ikke blevet afkristnede, som nogle er tilbøjelige til at hævde – ikke en gang i Socialdemokratiet. Nogle af os er blevet gudløse, og det er noget ganske andet."

### Civilreligion

Hermed udtrykker han kernen i en civilreligion med fokus på, hvordan den enkelte skal handle som 'god statsborger'. Hin enkelte ses som led i et kollektivt handlende fællesskab, der vil et retfærdigt, lighedspræget og solidarisk samfund. Det betød for Erling Olsen, at alle mennesker hørte sammen og havde ansvar for hinanden; at samfundets kvalitet var bestemt af, hvordan de dårligst stillede blev behandlet; og at tilværelsen byggede på værdier, der lå ud over det materielle. Samfundet hvilede på institutioner, som rakte ud over den enkeltes egne interesser.

Tilsvarende understregede Mogens Lykketoft, at "alle mennesker hører sammen og har et ansvar for hinanden. Det er solidaritetserklæringen." Selv om han foretrak betegnelsen 'praktisk humanisme', så han samtidig solidariteten som "et kollektivt næstekærlighedsbud".

I en gudløs argumentation blev Gud reduceret til næstekærlighedsbuddet som grundlag for en velfærdslære, der gjorde næstekærligheden synonym med lighed, fællesskab, solidaritet, tryghed, universalisme, barmhjertighed, ja, endog socialisme og skepsis.

På den anden side kan denne vægtlægning på næstekærlighed og omsorg for 'den anden' næppe forstås uden at inddrage århundreders kristen forkyndelse som bagtæppe; men der er sket en verdsliggørelse, så buddet i en gudløs verden i højere grad betegner skellet mellem godt og ondt, rigtigt og forkert.

Det var vel netop det, der under velfærdsstatsdiskussionen i 50'erne begrundede den fremherskende skepsis over for velfærdsstaten blandt 'kirkefolket'. Når velfærdsstaten blev

NOTE 1 Inden for de givne rammer kan jeg ikke yde problemstillingen fuld retfærdighed. Derfor henvises til min nye bog: Jørn Henrik Petersen, *Fra Luther til konkurrencestaten*, Syddansk Universitetsforlag, september 2016.

menneskers absolutte mål, var det, mente mange 'kirkefolk', udtryk for en guddommeliggørelse af menneskelige værdier. Det betød ultimativt en tro på, at den enkelte kunne frelse sig selv. Når velfærd blev livets sande formål, havde staten indtaget Guds trone.

Når det bærende ikke længere er frelsen i troen på Kristus, kan man ikke tale om velfærdsstaten som et barn af Luther, men man kan ikke desto mindre se århundreders forkyndelse af 'kærlighedens gerninger' som resonansbund for de begreber, der i næstekærlighedens navn indgår i civilreligionen.

### Luther og 'den uskrevne kontrakt'

Som Kristus bar vore lidelser og nød, skal vi bære ansvaret 'for hverandre indbyrdes'. Det var Luthers tanke om alles ansvar for og alles solidaritet med alle. Derfor skulle den raske hjælpe den syge, den rige den fattige og den stærke den svage.

Selv om Luther næppe havde forståelse for et universalismebegreb, og selv om han altid opererede med et skel mellem 'værdigt' og 'ikke værdigt' trængende, tangerer dette synspunkt og hans syn på fællesskabet indholdet i 'den uskrevne sociale kontrakt', der i en Luthersk tolkning kan forstås som verdslig tjeneste for næsten inden for Guds skabelsesorden. Ikke kun for den, der i umiddelbarhed står nær, men for alle medmennesker.

For Luther havde 'kærlighedens gerninger' to dimensioner. Den individuelle finder man i mødet med den 'syge, fattige og svage næste'; men da samfund ikke kunne bygges på tro og næstekærlighed, men kun på 'ordninger' (fx de Lutherinspirerede fattigordninger i Wittenberg og Leisnig og dem, der var indholdt i kirkeordinansen), der sattes igennem af øvrighederne, havde næstekærligheden også en kollektiv karakter. For Luther var sand gudstjeneste tjenesten for de fattige, tjenesten for næsten i kald og stand. Både Erling Olsen og Mogens Lykkesoft var på Luthersk grund, når de talte om 'en kollektivisering af næstekærlighedsbuddet'. Luther har aldrig begrænset 'kærlighedens gerninger' til kun at vedrøre de nærmeste, selvom der er de 'kirkefolk', som gerne vil bilde os det ind.

Denne dobbelthed hos Luther modsvarer skellet mellem næstekærlighed som fuldbyrdelse og som idé. I fuldbyrdelsen fastholdes den enkelte på det personlige ansvar for næsten, mens idéen – med et Løgstrup-udtryk – nedskriver næstekærlighedsbuddet til 'samfundsbrug', dvs. som et korrektiv på det forhold, at vi som mennesker har det svært med fuldbyrdelsen.

Det må ses i sammenhæng med Luthers tanker om fællesskabet, der skulle materialisere sig i omfordeling af 'legemlig føde og jordisk gods' til de trængende. Fællesskab var fællesskab med enhver. Det var ensbetydende med menneskers grundlæggende afhængighed af hinanden. De, der søgte fællesskab med Gud, måtte som konsekvens søge fællesskab med andre mennesker. Den kristne skulle i alle sine gerninger 'tjene andre folk og være dem til gavn'. Som Gud i Kristus hjalp os for ingenting, skulle vi for intet hjælpe vore medmennesker. Uden at

overspille kortene svarer det til velfærdsstatens grundlæggende princip om 'noget-for-ingenting'.

### Luthers arbejdetik

For Luther betød Guds bud, at den enkelte skulle arbejde dels for at forsørge sig selv, dels – og ikke mindre vigtigt – for at kunne dele arbejdets frugt med andre. Arbejdet var tjeneste for Gud og for næsten, et udtryk for medvirken i Guds fortsatte skabergerning. Derfor var arbejdet begrundet i hensynet til næsten og landet. Det var ikke en individuel etisk dyd. Luthers betoning af arbejdet spejlede ikke en arbejdetik til fremme af den gryende kapitalisme. De, der kunne, skulle arbejde, men arbejdet blev set som kilden til hjælp for andre. At arbejde for det daglige brød var ensbetydende med at arbejde med andres gavn og glæde for øje.

Det er dette Lutherske arbejdskrav, den norske teolog Dag Thorkildsen genfinder i velfærdsstatens mål om fuld beskæftigelse; men over for det står, at velfærdsstaten samtidig, som sociologen Gøsta Esping-Andersen har understreget, byggede på dekommodificering, der betød, at individet frit kunne bevæge sig ind og ud af arbejdet, når vedkommende måtte anse det for ønskeligt og nødvendigt.

For den enkelte var det derfor kun de tabte muligheder for privat forbrug, der trådte synligt frem, hvis vedkommende nedsatte sit arbejdsudbud. Den enkelte fravalgte imidlertid også en del af sin skattebetaling og dermed mulighederne for offentligt forbrug – herunder bidrag til andres forsørgelse. Denne indirekte konsekvens blev imidlertid kun synlig, hvis mange gjorde det samme. Den heraf følgende spænding ytrede sig, vil nogle mene, i en stærk vækst i antallet af helårsmodtagere af offentlige ydelser, selv om der så vist også er andre forklaringer på udviklingen.

I kald og stand handlede den enkelte som Guds medarbejder i den fortsatte skabelse, i tjenesten for næsten og til fremme af det almene vel, ligesom den ganske almindelige dagligdag lærte den enkelte at behandle sin næste, som vedkommende gerne selv ville behandles, hvis han havde været i næstens sted.

I dette sidste Lutherske synspunkt ligger en klar forståelse af den rolleombytning, der normativt slår bro mellem fuldbyrdelse og idé.

Tanken om kald og stand må selvsagt forstås ganske anderledes i dag end på Luthers tid. Hvor han levede i en feudal struktur med 'øvrighed' og 'undersætter', lever vi og har i mange år levet i et demokratisk samfund, hvor vores status som medborgere og vælgere hører til den enkeltes kald og stand.

Derfor er velfærdsstaten i sagens natur ikke en 'øvrighedskonstruktion', men et resultat af mange forskelligartede politiske beslutninger. Man kan vel egentlig se velfærdsstaten som et resultat af demokratiets ekspansion under i øvrigt økonomisk liberale forudsætninger. De politiske kræfter, der har gjort sig gældende, har søgt at fremme andre resultater end dem, der



ville nyde fremme, hvis kun markedskræfterne var virksomme. Da den i rendyrket forstand liberale stat ikke havde noget 'formål' ud over det forsvarsmæssige, er det klart, at det har betydet vækst i en lang række forskellige indgreb med sigte på fremme af velfærden i ordets bredeste betydning.

I lyset heraf må naturligvis også begrebet 'øvrighedens sværd' (det politiske system), der for Luther var nødvendigt for at sætte de 'rette regler' igennem og sikre deres håndhævelse, nytolkes.

Der måtte for Luther ikke være et "populus sine lege" – et folk uden lov og ret. Øvrigheden skulle være en retsstat, som skulle gavne og tjene undersåtterne, handle til gavn og glæde for land og folk. Øvrighederne skulle varetage almenytten, mens det enkelte menneske var ansvarligt i forholdet til sine medmennesker. Det er ikke noget, der i dag kan give anledning til undren. Vi ser det som naturligt, at velfærdsstaten er en institutionel struktur, der hviler på statsmaskineriets funktion eller, med afdøde biskop W. Westergaard Madsens ord, en Guds ordning til tjeneste for næsten.

I en sådan forståelse bliver velfærdsstaten en 'som om'-institution, et næstekærlighedens surrogat introduceret for at overvinde den menneskelige trang til at smyge sig uden om 'tjenesten for næsten'.

#### 'Værdigt', 'ikke værdigt' trængende

Fattiglovgivningen havde hos Luther rod i det grundsynspunkt, at troen i Kristus satte den enkelte fri til kærlighedens gerninger, og i opfattelsen af fællesskabets ansvar for næsten. Den skulle derfor være regelbaseret og rettet mod de rette fattige (gamle, syge og andre i nød uden dem tilregnelige årsager), de 'værdigt' trængende, mens de skurkagtige skælme og tiggere skulle udsættes for sanktioner. Forsørgelsesopgaven skulle administrativt, finansielt og reguleringsmæssigt være en øvrighedsopgave. At løfte forsørgelsesopgaven var ikke et individuelt, men et kollektivt ansvar. Det kunne nødvendiggøre anvendelse af skattepligt, men for Luther var det afgørende, at det var giverne, der i så fald blev pålagt en pligt til at yde, mens modtagerne ikke var bærere af rettigheder.

Velfærdsstatens grundlæggende tanke om en stort set total ophævelse af værdighedsbegrebet og retsvirkningerne og introduktionen af et princip om universalitet, alt som udtryk for ønsket om at etablere 'lige værdighed i borg og hytte', lå uden for den forestillingsverden, der prægede Luther og hans samtid.

På den anden side kan man meningsfyldt hævde, at den lighed, der ligger i universalismen, springer ud af en Luthersk opfattelse af ligelighed forstået på den måde, at det enkelte individ havde værdi i sig selv som skabt i Guds billede, og i den forstand, at han i kraft af sin opfattelse af det almene præstedømme måtte se en social sikkerhed for alle som en god ting.

Til gengæld ville han nok have vanskeligheder med tanken om, at modtagerne var bærere af sociale rettigheder. Det var da også en tanke, der blev mødt med skepsis allerede i de tidlige

filantropiske debatter i slutningen af det 19. århundrede og igen trådte frem i 'kirkefolkets' reaktioner i 1950'ernes møde med velfærdsstaten. Mange 'kirkefolk' så netop en modsætning mellem gaven eller nåden som en yderforpligtelse, som var radikalt forskellig fra den tanke om modtagerrettigheder, der prægede udviklingen i det 20. århundrede.

#### Det indkrogede menneske

At der ikke kunne bygges samfund på tro og næstekærlighed skyldtes i Luthers tænkning dels, at ikke alle var kristne, dels, at mennesket var 'indkroget' i sig selv. 'Kødets klogskab' ville fremme det gode for en selv og undvige det ufordelagtige. Når man elskede sig selv højere end andre og derfor selvcentreret krogede sig ind i sig selv, blev kærligheden tvetydig, fordi hin enkelte handlede individualistisk og selvisk uden solidaritet med de fattige og svage.

Velfærdsstatens principielle 'noget-for-ingen' byggede på en forudsætning om, at mennesker er præget af mådehold, generøsitet og arbejdsvilje, at vi er samfunds- og ikke privatmennesker, som Hal Koch sagde, da han åbnede Krogerup Højskole, og at mennesket distancerede sig fra egoisme, konkurrence og kappestrid; men det var, lød det fra mange 'kirkefolk', et problem, når givernes gavmildhed var erstattet af modtagernes krav på samfundet, mens Hal Koch nok mere virkelighedsnært talte om tendensen til, at man malker staten til det yderste og efter evne snyder i skat. Han var fuldt ud opmærksom på risikoen for udvikling af 'krævementalitet' og 'skatteunddragelse'.

I et normativt perspektiv er velfærdsstaten præget af spændingen mellem mennesket, som det er ('det indkrogede menneske'), og mennesket, som det burde være (samfundsmennesket). Velfærdsstaten forudsatte 'indkrogethedens' fravær – mådeholdet, generøsiteten og arbejdsviljen – og fraværet af gratistadfærd og moralsk hasard.

Problemet var imidlertid, at velfærdsstatens mennesker var de samme, som havde udviklet velfærdsstaten. Nok havde de søgt at tøjle selvisheden, men nissen var flyttet med. Også i velfærdsstaten var menneskenes børn præget af 'indkrogethed'. Det betød, at de kastede sig ud i 'rentseeking'.

Det var netop derfor, at Erling Olsen – især da han skrev i 1995, hvor 'systemet' var under pres – skelnede mellem en 'forsørgerkultur' og en 'arbejdsløshedskultur', hvor den første skulle fastholdes og den anden modvirkes.

'Forsørgerkulturen' henviste til den hovedpart blandt de potentielt erhvervsaktive, der var ulykkelige over at være stødt ud af arbejdslivet, men affandt sig med at leve af, hvad de kunne modtage fra de offentlige kasser. En sand Luthersk formulering. Omvendt prægede 'arbejdsløshedskulturen' dem, der havde vænnet sig til et liv med rettigheder uden pligter, som nok gav dem en forholdsvis lav levestandard, men omvendt gjorde det muligt at bruge tiden, som det lystede dem.

Nu som dengang opleves det som en trussel mod samfundsordenen, og det pegede for Erling Olsens vedkommende på en begyndende samfundsændring i retning af 'aktivkulturen' og måske konkurrencestaten.

### På vej mod konkurrencestaten

For Luther kunne der ikke bygges samfund på næstekærligheden. Og måske der ej heller kan bygges samfund på 'næstekærlighedens surrogat'. Under alle omstændigheder synes vi at befinde os i en ændringsproces med den såkaldte 'konkurrencestat' som destination. Hvordan ser den så ud i et Luthersk perspektiv?

### Fra ret til pligt

Når politikerne fornemmer, at flere og flere agerer som 'privatmennesker' og dyrker 'rentseeking', bliver 'pligt-og-ret' eller 'noget-for-noget' det politiske svar. Konkurrencestatens politikere ser mennesker, som de efter politikernes opfattelse er og ikke, som de burde være. Skattemodvilje bryder generøsiteten. Krævementalitet bryder mådeholdet, og det stærke ønske om mere fritid står i modsætning til arbejdsviljen.

### Fra samfundsmenneske til opportunist

Forestillingen om samfundsmennesket erstattes da af tanken om det tilpasningsdygtige menneske, der opportunistisk udnytter de givne muligheder.

Mens velfærdsstaten så den enkelte som et enestående menneske med værdi i sig selv, bygger konkurrencestaten på det rationelt kalkulerende og økonomisk tænkende væsen, der planlægger sine handlinger ud fra en forestilling om, hvordan han eller hun for sig selv får mest muligt ud af en given indsats eller opnår et resultat med den mindst mulige anstrengelse.

Det enkelte menneskes værdi ses som funktionsbestemt af den nytte, vedkommende kan gøre i arbejdsmarkedet. Arbejdet tillægges fundamental betydning, og pligten flyttes tilbage til modtageren.

Mennesket ses som rationelt og under de givne vilkår motiveret af at opnå størst mulig gavn og glæde for sig selv. Det er et økonomisk eller opportunistisk menneske, der skyr arbejdet, men elsker arbejdets frugter. Derfor skal det detailstyres gennem økonomiske incitamenter og rammes af sanktioner, hvis det ikke reagerer som ønsket. Derfor skal tillid til menneskets gode vilje erstattes af kontrol og overvågning. Derfor skal der udvikles mere gennemsigtige belønningsstrukturer og ansvarsfordeling. Derfor skal reciprociteten genoplives.

### Synet på afhængighed

De "afhængige", de "sårbare", de "udsatte" blev i velfærdsstaten mødt med medfølelse, respekt og anerkendelse. På vej mod konkurrencestaten er de blevet syndebukke og genstand for fortørnelse og vrede. Der er ikke længere plads til dem, som ikke står tidligt op hver dag for at gå på arbejde, og som knokler for at få arbejdstid og privatliv til at hænge sammen. Afhængighed er blevet et fyord, som 'pæne mennesker' må

lægge afstand til. Opgaven er derfor at belønne dem, der kan og vil, og at straffe dem, der kan, men ikke vil, mens de, der vil, men ikke kan, skal hjælpes.

### 'Værdigt' og 'ikke værdigt' trængende

I konkurrencestaten er vi på vej til at genoplive den skelnen mellem 'værdigt' og 'ikke-værdigt' trængende, der prægede tiden forud for velfærdsstaten: Det todelte samfund erstatter den 'lige værdighed i borg og hytte'.

Det er markedsøkonomiens etos – 'noget-for-noget' – der vinder frem. Den, der uden mulighed for selv at udøve kontrol og uden eget ansvar er blevet udsat for en velkendt social risiko, som udelukker, at han eller hun umiddelbart selv kan 'løse' sit problem, som i fortiden har ydet noget til gavn og glæde for dem, der skal finansiere bistanden, som er villig til at indfri de fordringer, der går hånd i hånd med ydelsen, og som i øvrigt deler egenskaber med betalerne, vil blive mødt med velvilje. Derimod vil den, som menes at kunne, men ikke at ville 'løse' sit problem, som ikke har bidraget væsentligt til fællesskabet, og som vi har svært ved at identificere os med, blive henvist til velfærdsstatens kældere. Det er ikke svært at fornemme, om en anmodning om hjælp vil blive modtaget med velvilje eller blive "forkastet".

Til konkurrencestatens nye opgaver hører, når den enkelte måtte være gerådet i vanskeligheder, bestræbelser på at træffe og gennemføre sådanne beslutninger, at han eller hun sættes i stand til at være til rådighed for arbejdsmarkedet. Velfærdsstaten ville skabe 'lige værdighed i borg og hytte' ved at fjerne klasseforskelle, eliminere stigmatisering og skabe lighed ved at tillægge alle de samme rettigheder. Konkurrencestatens mål er anderledes. Den skal ikke skabe lighed men sikre arbejdsmarkedsparathed. Den enkelte skal, som konkurrencestatens profet, Ove K. Pedersen har skrevet, gennem kompetenceskabelse uddannes som 'soldat' i nationernes konkurrence.

### Fællesskabsbegrebet

Konkurrencestaten har som mål at gøre den enkelte ansvarlig for sit eget liv. Hver især skal vi finde vores plads i *arbejdsfællesskabet* og leve i en frihed som er friheden til at tilfredsstille vore individuelle behov. Velfærdsstaten derimod lagde vægten på moralsk dannelse til at bære ansvar for 'den anden', dvs. en kollektiv ansvarlighed i et fællesskab af medborgere og en frihed, der handlede om muligheden for i samspil med andre at virkeliggøre 'det gode samfund'. Konkurrencestaten lader fællesskabet være et fællesskab i og ved arbejde.

### Luther og konkurrencestaten

Tanken om den potentielle modtagers rettigheder lå Luther og hans samtid fjernt. Ej heller foresvævede der Luther noget om, at der gennem en kombination af pligt og ret kunne tilvejebringes en disciplinering.

Når det for ham drejede sig om pligt og ret, handlede det først og fremmest om den pligt, der var pålagt den potentielle giver. Rettigheder var en by i det fjerneste Rusland.

På den anden side skal man i sammenhængen medtænke Luthers værdighedskrav som forudsætning for bistand, ligesom man skal erindre sig det synspunkt, at de, der kunne, skulle arbejde. Kun den burde bede om hjælp, der havde hjælp behov. Og det kunne jo godt ligne konkurrencestatens mål.

For Luther var det imidlertid afgørende, at ligesom Guds nåde gennem Kristus var givet mennesket for ingenting, påhvilede det den enkelte, uden at vente noget til gengæld, at hjælpe sin næste. Tanken om reciprocitet – 'noget-for-noget' – er ikke en Luthersk tanke, men omvendt skulle støtten ikke være for alle. Den var reserveret de trængende og kun dem.

Luther ville en regelbaseret fattigforsorg, og den skulle være rettet mod 'de rette og ærlige fattige', de 'værdigt' trængende, mens 'skurkagtige skælmene og tiggere', vagabonder, landstrygere, drukkenbolte og 'onde slyngler' skulle udsættes for de fornødne sanktioner. Man erindrer sig Erling Olsens udsagn om arbejdsløshedskulturen.

Adgangen skulle være forbeholdt gamle, børn, syge og andre, der uden dem tilregnelige årsager var i nød, og de, der kunne, skulle arbejde. Derfor skulle der forud for ydelse af bistand gennemføres en nøje undersøgelse af den enkeltes forhold. Derved skulle de friske, sunde og stærke, der kunne arbejde, hvis de ville, holdes væk fra forsorgens ydelser. De skulle være forbeholdt de nødlidende. Heri kan man se et vist fællestræk med den aktuelle tænkning. De, der kan, skal arbejde. 'Nyttejob' og 'ressourceforløb' træder frem på nethinden.

Det var derfor den regelbaserede fattigforsorgs opgave at sikre, at ydelser ikke strømmede til dem uden et reelt behov. Der måtte kontrol til for at hindre 'indkrogede' mennesker i uberettiget at drage fordel af ordningen. Man skulle undgå den vilkårlige generøsitet, som, mente mange, havde præget den middelalderlige almissegivning.

Målet var ikke at skabe et Paradis på jord, thi med tro og næstekærlighed kunne der ikke bygges samfund. Formålet var at skabe en jordisk tilstand, hvor ingen havde nødt til at tigge, hvilket betød en indsats mod, hvad man på et moderne sprog ville kalde den strukturelle eller samfunds fremkaldte fattigdom.

For Luther var lediggang ikke Guds, men Djævelens vej. Gud bød den enkelte at arbejde – dels for at kunne forsørge sig selv, dels – og mindst lige så vigtigt – for at kunne dele arbejdets frugt med de nødlidende. Arbejdet var på samme tid en tjeneste for Gud og for næsten. Det spejlede den enkeltes medvirken i Guds fortsatte skabergerning. Derfor var arbejdet værdiggørende. Uvilje mod arbejde var uvilje mod at tjene andre. Dovenskab var tyveri, fordi man da levede af andres arbejde. Lediggang var en synd mod barmhjertigheden, fordi man derved lå andre til last, selv om man faktisk kunne have hjulpet andre. Mennesket var for Luther født til at arbejde, som fuglen er født til at flyve.

Det var dog langt fra at være en arbejdetik – opfattet som en individuel etisk dyd – til fremme af den gryende kapitalisme.

Det drejede sig ikke om arbejdsproduktivitet og udbytte. Arbejdet skulle pro primo udføres for fællesskabet som en kilde til hjælp for næsten. Netop arbejde i kald og stand betød, at den kristustroende var sat fri til at udføre de gerninger, der kom andre til gode. Der er altså et sammenfald i datidens og nutidens tanker om arbejdets betydning, men motiverne er meget forskelligartede.

En Luthersk fællesskabsopfattelse var så langt fra knyttet til arbejdsfællesskabet, selv om også det havde sin betydning. Fællesskabstanken hos Luther var universel og omfattede alle. Sammen skulle vi bære ansvar for, at den raske hjalp den syge, den velhavende gavned den mindre godt stillede, og den stærke støttede den svage.

Fællesskabet havde hos Luther en klar social dimension, der fordrede omfordeling til dem, der havde det sværere end andre. Fællesskab var fællesskab med alle, og den uegennyttige kærlighed var kærlighed til alle mennesker. Trofasthed og tillid var ikke kun rettet mod dem, der stod den enkelte nær. De, der søgte fællesskabet med Gud, måtte samtidig søge fællesskab med andre mennesker. Den kristne skulle i alle sine gerninger 'tjene' andre folk og være dem til gavn. Ansvar for 'den anden' var indbygget i den Lutherske fællesskabsopfattelse. Det var ikke kun den enkelte, men fællesskabet der bar ansvar for næsten. Og under alle omstændigheder inkluderede fællesskabet 'Kristus' trængende brødre'.

Det er vanskeligt foreneligt med tanken om et fællesskab knyttet til arbejdet og arbejdsmarkedet.

Ikke mindst ligger konkurrencestatstanken langt fra et Luthersk syn, når den opererer med forestillingen om menneskets funktionsbestemte værdi, og når den gør en dyd ud af at fremme det egenyttige og opportunistiske menneske.

Nok talte Luther om det 'indkrogede' menneske eller 'kødets klogskab', hvilket betød, at den enkelte ville fremme det gode for sig selv og søge at undgå det for en selv ufordelagtige, og at den enkelte ville handle individualistisk og selvisk uden solidaritet med de fattige og svage, så mådehold, generøsitet og arbejdsvilje blev tilsidesat til fordel for egen nytte; men det var langt fra noget, der skulle idealiseres eller gøres til norm for menneskelig handling. Det, der lå i begrebet, var, at mennesket ikke kunne frelse sig selv, men kun tage imod Guds kærlighed og tilgivelse i tillid. For så i troen at udfolde 'kærlighedens gerninger'. Netop troen satte fri, fordi den lod mennesket indtræde i et nyt liv, hvor det ikke længere skulle tænke på sin egen frelse, men på hvordan andre mennesker bedst kunne tjenes.

For Luther var egeninteressen, hvad enten den spejlede sig i en religiøs eller økonomisk selvcentrering, en modsætning til den kærlighed, der ikke søger sit eget eller sin egen gavn, men først og fremmest 'de andres'.

Kristus ville på den yderste dag altid spørge, hvad og hvor meget den enkelte havde gjort godt mod de andre, mod de aller-

ringeste. Opgaven var altid at tjene næsten og ikke søge sit eget. At søge egen nytte eller mammon stred mod troen og kærligheden. Luther fandt den kalkulerende entreprenør ekstremt usmagelig. For ham adskilte den kapitalistiske ånd pengene fra en brug, der skulle tilfredsstillende menneskelige behov. Overhovedet så han tanker om 'et upersonligt marked' og 'økonomiens autonome love' som afgudsdyrkende og samfundsmæssigt destruktive. Mennesket skulle sætte fod på Mammon og alene have Guds ord som sin herre.

Derfor kan egennytten eller opportunismen aldrig i en Luthersk tænkning gøres til norm, fordi skabelsen ikke er sket med egennytten for øje, og ejendomsfordelingen skal altid vurderes i et omfordelingsperspektiv.

### **I stedet for en konklusion**

Uffe Østergaard så velfærdsstaten som 'et resultat af sekulariseret lutheranisme i national klædebon'. Den svenske sociolog Hans Zetterberg så den som "et produkt af en venstreorienteret indsats i en sekulariseret stat, ofte modvirket af kirkefolk", men tilføjede, at "en velfærdsstat [som den svenske] næppe kunne blomstre undtagen i en civilisation, hvor værdier som næstekærlighed og omsorg har været prædikeret gennem generationer". Jeg vil nødtigt gøre brug af et Kierkegaardsk Enten Eller. Ej heller vil jeg sige Både Og. Jeg hælder mest til med Niels Helveg Petersen at sige: "Ja, tja, bum, bum, bum". Der er noget om snakken. Både hos Østergaard og hos Zetterberg. Det er bare ikke sådan lige til at sige hvad.

Under alle omstændigheder er det en udfordring til os alle at gennemtænke det etiske grundlag under hhv. velfærds- og konkurrencestaten. Ellers flyder vi bare som politikerne på tidsåndens strøm – og det har vi ikke grund til at være stolte af.

# Velfærdsstatens styrker og trusler

Det bedste ved Danmark har været den sympatiske samfundsindretning, med mindre ulighed og større social tryghed end næsten alle andre samfund. Midlet var høj og progressiv beskatning, der finansierede offentlig service af høj kvalitet på uddannelse, sundhed, ældreomsorg og børnepasning.



## MOGENS LYKKETOFT

MF for S.  
Fhv. finansminister, udenrigsminister og folketingsformand  
2015-2016 formand for FN's generalforsamling  
Email: Mogens.Lykketoft@ft.dk

### Et nyt arbejdsmarked

Denne samfundsindretning banede vej for den største revolution i min levetid – kvindernes udvandring til det lønede arbejdsmarked på stadigt mere lige fod med mændene som det største spring fremad for ligestillingen.

Det er en uhyre sejlivet borgerlig myte, at vi i Danmark på grund af overdådige sociale ordninger har flere i arbejdsduelig alder uden for arbejdsmarkedet end andre lande. Nej, vi har faktisk flere mænd og kvinder mellem 18 og 65 år enten i arbejde eller uddannelse end andre lande. Men vi har sociale ydelser til de fleste af dem, der midlertidigt eller varigt må forlade arbejdsmarkedet, mens man som syg eller arbejdsløs i mange andre lande må klare sig med egne midler, private forsikringer eller støtte fra familien - hvis man ellers har en familie, der kan og vil støtte.

### Velfærdssamfundets sympatiske styrker

Velfærdssamfundet er en sympatisk udligning både mellem rig og fattig, og mellem faserne i det enkelte menneskes liv. Man trækker på de offentlige ydelser, når man er barn, ung studerende eller småbørnsfamilie, når man er arbejdsløs eller syg, og når man bliver gammel. Det er muligt, fordi man så betaler skat, når der tjenes penge, og yder mere, end man får, i den midterste fase af livet. Det har ikke noget at gøre med at bestikke vælgere, som mange borgerlige profeter hævder. Velfærdssamfundet er solidarisk forsikring, hvor præmien betales i forhold til, hvad vi tjener og forbruger. I det privatiserede samfund, hvor enhver må sørge for sig selv, er forsikringspræmien ikke højest for de højeste indtægter, men for de dårligste liv.

For mere end et halvt århundrede siden besluttede vi i Danmark, at der var job så ringe, at vi ikke ville have dem hos os. Vi kunne bygge et samfund, hvor vi kunne give alle mulighed for arbejde til ordentlig løn ved at investere i uddannelse, omskoling og aktiv arbejdsmarkedspolitik. I et samspil mellem stat

og virksomheder satsede vi dygtigt på ny produkter og teknologier, inden for f.eks. sundhed, velfærd, og klima, miljø. Den høje kvalitet, vi krævede for vort eget samfund, blev grundlag for eksporteventyret til resten af verden. Vores virksomheder klarede sig flot i international konkurrence. Vi fik flere nye og bedre arbejdspladser i stedet for de gamle, vi mistede til bl.a. Kina.

Som gode elever af den britiske økonom Keynes mente vi, at staten skal pumpe gang i beskæftigelsen i nedgangstider og acceptere, at det en overgang giver hul i kassen. Det er faktisk ikke muligt at spare sig ud af et hul i kassen, der skyldes en økonomisk eller finansiel krise, hvor mange mennesker har mistet deres job. Vejen ud af hullet er målrettet og midlertidigt at lette finanspolitikken for at få flere i arbejde og færre, der har brug for offentlig forsørgelse. Når der er gang i den private del af økonomien, skal der strammes ind igen. Nyrup-regeringen i 1990'erne viste, at det virker, da vi nedkæmpede en rekordstor arbejdsløshed, fik over 200.000 flere i arbejde og skaffede orden i statsfinanserne.

### Den neoliberale økonomiske model – og dens konsekvenser

Venstre-ledede regeringer har siden 2001 systematisk søgt at dreje væk fra alle disse grundlæggende principper.

Anders Fogh Rasmussen startede med at strø om sig med uansvarlige skattelettelser i en højkonjunktur, der så gik amok i spekulationsøkonomi. Boblen brast under finanskrisen, hvor Danmark tabte mange flere job end nabolandene og på ny fik et enormt hul i statskassen. I to omgange med Lars Løkke Rasmussen som statsminister er dette blevet anvendt som argumentet for et frontalangreb på velfærdsordningerne – angreb, som den seneste S-ledede desværre ikke havde enighed og kraft til at standse.

Det er arven fra Reagan og Thatcher, der med forsinkelse har ramt Danmark – kombineret med sparepolitikken – *austerity* – der under tysk lederskab blev fælles europæisk tankegods efter finanskrisen.

Angrebet er ført frem med ukritisk brug og direkte misbrug af en neoliberal økonomisk model. Modellen siger - i strid med al dansk erfaring fra Stauning til Nyrup - at samfundet kun kan blive konkurrencekraftigt og mennesker kun vil arbejde nok, hvis vi mindsker den sociale tryghed og de offentlige udgifter, øger uligheden og sænker skatterne.

### Skattelettelser og skattesystemets sammenbrud

Der er de seneste 15 år gennemført en serie af skattelettelser – specielt til gavn for de højere lønnede og selskaberne. Men intet tyder på, at lavere marginalskat for de velhavende har fået dem til arbejde mere, eller at lavere selskabsskat har sat gang i de private investeringer. Vi kunne have investeret de penge bedre i offentlig velfærd, uddannelse og innovation.

Men endnu langt mere alvorligt er det at skatteindtægterne er blevet undergravet af Venstre-ledede regeringers systematiske nedbrydning af skatteadministrationen. Derfor er reglerne ikke holdt ved lige, huller har fået lov at vokse sig gabende store, skatteundvigelse og skattesnyd har fået lov at blomstre, og fællesskabet har mistet afsindigt store milliardbeløb:

Restancerne er vokset til i nærheden af 100 milliarder og er i stigende grad ikke til at inddrive. Storsvindlere går uantastede på rov i statskassen med mange milliarder i tabt udbytteskat og bl.a. momssvindler. Det er vist kun 2 ud af hver 100 virksomheder, der tjekkes af skattemyndighederne, selv om halvdelen af de regnskaber, man faktisk ser på, har fejl og mangler. Ingen har styr på eller overblik over flugten til udenlandsk skattely. Ejendomsvurderingssystemet er i ruiner. Folks vilje til at betale til fællesskabet nedbrydes naturligvis, når de ved, at så mange af de mest velhavende slipper uden om, og når de ser den fuldstændigt vilkårlige uddeling af ejendomsskatter, hvor sammenlignelige huse betaler uforståeligt forskellige beløb.

Skattesystemets sammenbrud er en politisk fremkaldt skandale og den væsentligste årsag både til øget ulighed, manglende midler til finansiering af velfærd og svigtende opbakning til at betale skat hos dem, der bliver mere og mere alene om det!

### Tilbage til et fornuftigt skattegrundlag

Det er grotesk at høre finansministre insistere på, at enhver lille forbedring skal finansieres ved nye udgiftsnedskæringer andre steder, når store velfærdsforbedringer kan betales ved en tilstrækkelig ambitiøs genopbygning af systemet for skatteopkrævning - og ved langt mere aktivt dansk engagement i det internationale samarbejde mod skatteflugt.

Vi får ikke velfærdssamfundet på ret kurs igen, hvis vi opgiver at overbevise danskerne om, at der skal betales mere til fællesskabet.

Vi må ikke betragte enhver borgerlig udhuling af samfundets indtægter som et provenu og en sag, vi for altid har tabt.

Borgerlige forslag om nye skattelettelser må afvises – ikke bare i toppen, men også spredt ud som meget små lettelser til alle, fordi lettelserne i sidste ende kun kan finansieres ved yderligere velfærdsforringelser og mere ulighed.

Kommuner og regioner fortæller om et hastigt voksende gab mellem stramme budgetrammer og øgede behov som følge bl.a. flere ældre. Når mangelfuld offentlig service får folk til i stedet at købe private serviceydelser, så svækker det selvfølgelig yderligere deres vilje til at betale skat. Men langt de fleste foretrækker gode offentlige tilbud, og vil gerne betale den nødvendige skat. Det er en indlysende grund til at afvise udhuling af skattekloderne.

### Forringelsen af de sociale ydelser

Den anden grund er, at vi må have midler til at standse udviklingen mod stadigt ringere social sikring for de mest udsatte. Ringere sociale ydelser ses af de borgerlige som vejen til at 'sikre et større arbejdsudbud' – dvs. jage flere på offentlige ydelser til at byde sig til i et arbejdsmarked med større lønspredning og lavere bund end vi før har accepteret.

Men den officielle begrundelse om, at der jo skal spares for at nedbringe den offentlige gæld høres forståeligt nok af dem, der rammes, som at man retter smed for bager: Det er ikke overdrevne sociale ydelser, der har skabt gælden. Det er den hæmnings- og ryggesløse spekulation i den finansielle verden, der udløste finanskrisen og den store arbejdsløshed og derfor førte til hul i kassen.

Nedskæringerne underminerer den uskrevne sociale kontrakt i den danske model – den såkaldte *flexicurity*: Det skal være let for arbejdsgiverne at hyre og fyre, men der skal være god kompensation for dem, der mister deres job.

Men dagpengene dækker stadigt dårligere i forhold til lønnen, og dækker i kortere tid end før. Langtidsledige er i stort tal faldet ud og henvist til kontanthjælp eller forsørgelse fra deres ægtefælle.

Væksten i antallet af kontanthjælpsmodtagere er i regeringens logik blevet et af argumenterne for kontanthjælpsloft og integrationsydelse, der skal få flere til hurtigere at gå i arbejde til en endnu lavere løn!

Titusindvis af mennesker i vort land henvises derfor til en standard, som ikke i årtier har været accepteret i Danmark. Måske – måske ikke – presser de barske kontanthjælpsnedskæringer nogle hundrede hurtigere i arbejde. Men langt de fleste, der rammes, er der ikke arbejde til, og derfor forarmes 30.000 udsatte medborgere – blandt dem alt for mange børn.

Både kontanthjælpsloftet og det lurende angreb på boligudlejen er bidrag til også at skærpe ulighederne mellem rige og

fattige kommuner: Begge indgreb sigter på at skære ned for folk, der – fordi de bor i hovedstaden eller de større byer – har en forholdsvis dyr husleje for et beskedent boligforbrug. Derfor henvises mange af de fattigste på overførselsindkomst til at flytte til udkantområder, der i forvejen har uforholdsmæssigt mange på overførsel og mangler skattegrundlag til at levere ordentlig offentlig service.

Den radikale seneste nedskæring i mulighederne for efterløn rammer uforholdsmæssigt hårdt blandt dem, der har mest beskyttelse behov: Ældre, ufaglærte, nedslidte, ofte med bopæl i et udkantområde. Folk, der er for dårligt rustet til at få arbejde, men ikke syge nok til at få førtidspension. De skal nu klare sig igennem på lav kontanthjælp frem til en folkepension, som kommer stadigt senere i livet – og deres levetid er typisk 4-5 år kortere, end den er for os andre.

Denne misere er et stærkt argument for lettere adgang til førtidspension for socialt udsatte ældre, og den er et meget stærkt argument imod regeringens planer om hurtigere og yderligere generel forhøjelse af tilbagetrækningsalderen, der i regnemodellernes magi skal finansiere en 2025-plan: Magi, fordi det meste vil ske alligevel - uden nye indgreb. Folk med gode jobmuligheder, godt helbred og udsigt til ti års længere liv end deres forældre bliver allerede nu i stor skala frivilligt i arbejde efter den officielle folkepensionsalder.

### Livslang uddannelse

En tredje grund til at fastholde skattekilderne er det åbenbare behov for større offentlig investering i livslang uddannelse. Det er efterhånden indset – også af de klogeste af de liberale økonomer – at der på fremtidens arbejdsmarked ikke er store reserver at hente ved at jage rundt med folk på overførselsindkomst. Stort set alle, der **både** kan arbejde og kan **få** arbejde, er faktisk i arbejde. I Danmark er udfordringen, at vi i fremtiden skal bruge flere, der kan mere, og at der bliver færre arbejdspladser til ufaglærte. Den enkle, men store og kostbare samfundsopgave er at gøre ufaglærte til faglærte, hvis vi vil holde dem, der bor i Danmark, godt i arbejde. Alternativet er, at virksomhederne i endnu højere grad henter arbejdskraften ude på det europæiske arbejdsmarked.

### FN's 17 mål for bæredygtig udvikling og klimaaftalen

Vedtagelsen af FN's 17 mål for bæredygtig udvikling og klima-aftalen i Paris er revolutionerende nytænkning, som kun kan blive virkelighed ved en ny økonomisk politik i Europa.

Vejen er lang, også i Danmark, hvor det borgerlige flertal i direkte modstrid med de mål, vi har tilsluttet os i FN, både øger ulighed og utryghed hjemme og reelt halverer udviklingsbistanden – vort bidrag til mindre ulighed i verden.

De store mål om at udrydde ekstrem fattigdom nås ikke ad den vej, vi hidtil har fulgt i Danmark, i Europa og i verden. Der skal et opgør til med den uhyrlige og voksende ulighed mellem lande og inden for de enkelte lande. Og vi kan ikke adskille

kampen mod fattigdom fra indsatsen mod miljøødelæggelse og klimaforandring: Hvis vi ikke standser klimaforandringen, vil vi opleve en eksplosion af tvungne folkevandringer og krige i de nærmeste årtier. Det vil opsluge alle de ressourcer, der skulle frigøres til at udrydde fattigdom og nød.

Social stabilitet og økonomisk bæredygtighed kræver samfundsforandringer, så alle får chancen for at bruge deres talenter, tjene til livets ophold og sikre familien en anstændig tilværelse.

Miljø- og klimamæssig bæredygtighed kræver enorme investeringer – ikke mindst i de rige lande i vedvarende energi, kollektive trafiksystemer og i byernes struktur. Der skal ske hurtige og dybtgående ændringer i hele vort produktions- og forbrugsmønster, hvis målene skal nås.

Vi har brug for konsolidering og reform af skattesystemet til langt mere systematisk at beskatte det forbrug, der ikke er bæredygtigt i forhold til sundhed, miljø og klima - og til gengæld lette skatten på adfærd, der bringer os fremad mod et mere bæredygtigt samfund. Det olierige Norge er f.eks. lige gået langt længere end os med at beskatte forbrug af fossile brændstoffer og understøtte f.eks. udbredelse af el-biler.

### Bæredygtighed og EU

Men fremskridt mod bæredygtighed kræver også et opgør med EU's sparepolitik.

Øget offentlig gældssætning er ikke et mål i sig selv, og der er ikke brug for en ny privat forbrugsfest. Men sparepolitikken har omvendt ikke været vejen til mindre gæld, for besparelserne skaber utryghed og dæmper forbrug og investering, og fastholder dermed for lav samlet beskæftigelse.

Staterne kan i øjeblikket låne penge rentefrit. Det er hverken for de private eller det offentlige uklogt at låne for at investere i en bedre og mere sikker fremtid. Og det er en fordel, at det her og nu skaber øget beskæftigelse og kan bidrage til en stærkt en tiltrængt styrkelse af befolkningernes tro på det europæiske projekt!

Der er næppe tvivl om, at de skrappe krav til budgetbalance i EU vil blive blødt op. Det vil ske, både fordi det bliver et politisk krav fra flere og flere partier og lande, og fordi nulrenten og nationalbankernes pengeudpumpning ikke er nok til at holde økonomien i gang. Det vil det slet ikke være, hvis præsident Trumps politik sætter verdensøkonomien i stå.

Danmark har i virkeligheden muligheden for at gå forud for resten af EU ved at tage vores meget stramme budgetlov op til revision: Vores budget er i bedre balance end de fleste andres, og vi har pålagt os flere begrænsninger, end vi nogensinde har lovet EU at påtage os.

# Udviklingen i regulering af løn- og arbejdsvilkår set i et lønmodtagerperspektiv

Til trods for en faldende organisationsgrad for fagforeninger og øget internationalisering, så står kollektive overenskomster stærkt i både udbredelse på arbejdsmarkedet og i lønmodtagernes bevidsthed.



**LAUST HØGEDAHL**

Post doc  
Center for arbejdsmarkedsforskning (Carma)  
Institut for Statskundskab  
Aalborg Universitet  
Email: hogedahl@dps.aau.dk



**HENNING JØRGENSEN**

professor  
Center for arbejdsmarkedsforskning (Carma)  
Institut for Statskundskab  
Aalborg Universitet  
Email: henningj@dps.aau.dk

## Dansk arbejdsmarkedsregulering – noget særligt og særlig truet i en global konkurrence?

I Danmark – som i de øvrige nordiske lande – er der tradition for, at der laves kollektive reguleringer, som formodes at dække næsten hele arbejdsmarkedet. Kollektive overenskomster definerer kollektive rettigheder – ikke individuelle, som i de fleste andre europæiske systemer. De kollektive overenskomster 'tager lønnen ud af konkurrencen' – både i mellem arbejdstagere og arbejdsgivere og er samtidig lighedsskabende ved at sammenpresse lønstrukturen på arbejdsmarkedet (Stokke, 1998).

Globalisering, liberaliseringer og markedsgørelse skaber imidlertid et stærkt konkurrencepres på højt lønslande heriblandt de nordiske, der udfordrer velfærdsordninger og gamle (kollektive) reguleringer (Milanovic, 2012). Internationale produktionskæder giver mulighed for at operere og arbejde på tværs af grænser, og konkurrence om job og gratifikationer øges. Denne udvikling kommer i høj grad arbejdsgiverne til gode, mens især ikke-faglært arbejdskraft mærker konsekvenserne af den internationale lønkonkurrence.

Spørgsmålet er, hvordan den danske kollektive overenskomstregulering har modstået sådanne pres? Sker der en øget konvergens af arbejdsmarkedsreguleringen på tværs af landegrænser, hvor markeds kræfterne i stigende grad tager over, eller finder vi fortsat en divergens, hvor den særlige, kollektive arbejdsmarkedsregulering fortsat står stærkt i både udbredelse og i lønmodtagernes bevidsthed? Den kollektive regulering er tæt forbundet med den universelle velfærdsstat, og har traditionelt og historisk set sikre mod ulighedsskabelse (Magnusson, Jørgensen & Dølvik, 2009).

Artiklen indleder med metodiske overvejelser knyttet til studiet af arbejdsmarkedsregulering set i makro-perspektiv og herunder en præsentation af artiklens datamateriale. Herefter følger en mere udfoldet redegørelse for, hvilke reguleringsformer, der eksisterer på arbejdsmarkedet og hvilke drivkræfter, der ligger bag reguleringen af løn- og arbejdsvilkår med særligt fokus på kollektive regulerings betydning for lønulighed i et globalt perspektiv. Senere følger den empiriske analyse på baggrund af survey-data. Sidst i artiklen gives konkluderende bemærkninger.

## Hvordan undersøges arbejdsmarkedsregulering metodisk?

Studiet af arbejdsmarkedets regulering i et makro-perspektiv er datamæssigt brydsomt. Det skyldes først og fremmest, at der ikke findes centrale register over de kollektive overenskomster. Man er her overladt til at skabe sig et overblik via repræsentativ survey- eller tværsnitdata (Scheuer, 1996; 1997).

Denne artikel trækker på de såkaldte *APL-undersøgelser* (Arbejdsliv og Politik set i et Lønmodtagerperspektiv), som er foretaget af CARMA, Center for arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Universitet. Ved at kombinere to omfattende tværsnitundersøgelser fra 2002 og 2014 (APL II og APL III) i et longitudinalt studie, kan vi analysere lønmodtagernes svar i forhold til erfaringer og holdninger, når det gælder regulering af løn- og arbejdsvilkår. Det lader sig gøre, eftersom APL-undersøgelserne fra 2002 og 2014 indeholder en række ens spørgsmål og tilhørende identiske svarkategorier. Da begge undersøgelser er rimeligt repræsentative for den samlede aktive arbejdsstyrke, når det gælder organisationsforhold, alder, køn



mv., er der mulighed for at sammenligne hovedområder (LO, FTF, AC, Lederne og osv.) og ændringer over tid (se Bild m.fl. 2007; Caraker m.fl. 2015). Det samme gælder på brancheniveau. Det er – også set internationalt – unikke analysemuligheder, der åbnes ad den vej.

Surveymetoden er altså velvalgt ift. at tegne et aktuelt billede af overenskomstdækningen (de perciperede, faktiske forhold) samtidig med, at metoden muliggør at afdække lønmodtageres vurderinger og holdninger (opinionsspørgsmål) til arbejdsmarkedsreguleringen. Survey-metoden er dog ikke ufejlbar – heller ikke når det gælder studiet af arbejdsmarkedsregulering. For det første viser tidligere studier, at mange lønmodtagere ikke er helt klar over, hvorvidt de er dækket af en kollektiv overenskomst eller ej, og hvad en kollektiv overenskomst præcist betyder for deres løn- og arbejdsvilkår (se evt. Scheuer og Madsen, 2000). Men fordelene ved surveymetoden er oplagt, da metoden netop giver mulighed for et repræsentativt og dækkende billede på arbejdsmarkedet, der ligeledes giver mulighed for at sammenligne på tværs af fagområder, brancher og ikke mindst over tid.

#### Reguleringsformer på det danske arbejdsmarked

Hvordan skal regulering af og på arbejdsmarked analytisk og operationelt forstås? Indholdsmæssigt drejer det sig om at indkredse, hvordan arbejdsmarkedet fungerer som ordensskabte processer og strukturer. Vi taler om *regulering* af og på arbejdsmarkedet, hvor der foretages kollektive skridt til at normere adfærd og/eller sætte institutionelle rammer herfor. Regulering kan derfor defineres som *et kausalt forhold mellem aktører, der handler inden for institutionelle rammer, og som kan skabe forhandlet orden* (Jørgensen 2014b: 42). Den amerikanske økonom Dunlop (1958) beskrev i sin klassiske bog 'Industrial Relations System', hvordan et hvert 'industrial relations system' producerer et 'outcome' bestående af et 'web of rules', der bestemmer og regulerer løn og arbejdsvilkår. 'Outcomet' afhænger af en række forhold mellem arbejdsgivere, arbejdstagere og staten. Regulering af løn og arbejdsvilkår finder dermed sted i en balance mellem de fri kapital- og markeds kræfter, national og international lovgivning og ikke mindst individuelle og kollektive aftaler mellem arbejdsmarkedsparterne. Det er således et ganske komplekst 'web of rules', der udgør reguleringen af løn og arbejdsvilkår på arbejdsmarkedet. I stedet for rene markeds løsninger, hvor det alene er pris- og mængderekationer, der indgår, er der altså her tale om en flerhed af faglige, politiske og normative reguleringer. I dag må forståelsen dog udvides. Det er for snævert og endimensionelt med kun tre aktører, og der må også opereres med en mere flydende bestemmelse af aktørsystemet. Flere søger og får indflydelse. Magt nyfortolkes og omplaceres – også på et mere intensiveret og omskifteligt arbejdsmarked i global konkurrence.

Magtbalancen mellem parterne kan aflæses i 'outputtet' dvs. aftaler, lovgivning og samspil. Overenskomster må ses som stivnede spor af interessevaretagelse og magtkampe. Men der kommer altid nye arbejdsmarkedssituationer, nye konjunkturer, nye kampe og nye magtbalancer – og så skifter reguleringerne.

Modellen omfatter altså en flerhed af aktører, beslutninger, styringsformer og restriktioner. Vi kan tale om en *hybridisering af reguleringsformerne* (Hansen og Jørgensen 2012). Dobbelt- eller tredobbelt regulering er central for forståelsen (Jørgensen 2014). Med den politiske og arbejdsretslige ramme, som staten og arbejdsmarkedets organisationer sammen har udviklet, er der grundlag for at skelne skarpere mellem seks principielt forskellige former for regulering på det danske arbejdsmarked:

**1) Aftalebaseret regulering.** Ved indgåelse af overenskomster og aftaler mellem arbejdsgiver og lønmodtagere reguleres materielle rettigheder og pligter i ansættelsesforholdet. Hertil er knyttet en konfliktret, der gælder for begge parter. Aftalerne er såkaldte 'områdeoverenskomster', dvs. at de gælder for alle arbejdende inden for et givet område – uanfægtet af fagforeningstilhørsforhold (Ibsen og Jørgensen 1979). Decentraliseringer gennem de sidste årtier i den private sektor har også flyttet om på, hvilke forhold eller områder, der reguleres via sektorale aftaler, eller som skal aftales nærmere decentralt. Hertil knyttes forbundsvisse aftaler og lokal aftaler. Decentrale aktører er således blevet vigtigere i systemet – især i den private sektor. Førhen spillede hovedorganisationerne her en større og mere afgørende rolle. Aftalemodellen spiller tæt sammen med den næste reguleringsmodel

**2) Samarbejdsbaseret regulering.** Denne model for samspil normeres i kollektive overenskomster, men er kendetegnet ved et lokalt samarbejde mellem arbejdsgiver og lønmodtagere, der skal få det daglige virke i organisationen til at fungere produktivt. Der er her tale om 'de gode viljers' reguleringsform, da der her ikke er tilknyttet nogen konfliktret. SU-arbejdet findes i private virksomheder og i staten, hvor kommuner og regioner siden 1997 har etableret et udvidet medbestemmelsessystem (MED-system).

**3) Lovgivningsmæssig regulering.** Denne reguleringsform er kendetegnet ved, at staten fastsætter regelsæt, der skal følges qua det offentlige lovgivningsmonopol. Her normeres adfærd direkte. Der kan være tale om flere former for regulering: Det omfatter situationer med lovgivning, der kan fraviges (dispositive), hvis der findes en aftale (semidispositive), eller om det er udelukket (præscriptive). Lovgivning kan regulere hele eller dele af arbejdsmarkedet, fx ferielov, barselslov kontra fx funktionærloven og sømandsloven, der gældende for en bestemt gruppe på arbejdsmarkedet. Regulering, økonomisk styremidler, information og offentlige arrangementer hører til styringsmidlerne (Jørgensen 2014a). Det er således også et myndighedsansvar at sikre, at lovene bliver overholdt.

**4) International retlig regulering.** Denne form er som nævnt indledningsvist vokset i betydning. Det sker i takt med at internationale organisationer som EU, ILO og den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udviklet og udvidet deres bestemmelser. Det kan fx være i form af EU-lovgivning (forordninger og direktiver) eller domme fra EU-Domstolen. Denne EU-reguleringsform er den, der måske stærkest udfordrer den danske reguleringsstradition, ikke kun fordi den

berører alle lønmodtagere, men også fordi regulering gerne bygger på en konstitutionel politik- og retstradition og ikke på en parlamentarisk, som vi kender det fra skandinaviske forhold. Det betyder, at EU-Domstolen får en aktivistisk rolle i forhold til det danske arbejdsmarked, idet deres 'case law'-regulering er ufravigelig. EU-retten går som bekendt foran national ret og kollektive aftaler. EU-Domstolen har med afgørelser de senere år lagt visse begrænsninger på konfliktretten. Det gælder især Laval-, Viking-, Ruffert- og Luxembourg-sagerne (Kristiansen 2013).

**5) Individuel kontraktregulering.** Når et ansættelsesforhold ikke reguleres af kollektivt overenskomst, kan der udfærdiges en individuel kontrakt mellem arbejdsgiver og lønmodtager. Her aftales normalt tidspunkt for ansættelse, løn, arbejdsvilkår, afskedigelsesprocedurer og betingelser for udførelse af arbejdet. Denne reguleringsform har været i vækst gennem de senere år på især det private funktionær område (Scheuer og Hansen 2011). Denne reguleringsform foretrækkes af mange ideologiske alternative fagforeninger (herefter blot benævnt alternative).

**6) Ledelsesrettens udøvelse.** Det gælder generelt, at arbejdsgiveren i ethvert ansættelsesforhold har ret til ensidigt at fastsætte regler inden for ledelsesrettens rammer. Instruktionsbeføjelserne er vidtgående. I Danmark blev arbejdsgivernes ledelsesret cementeret i Septemberforligets §4. Ledelsesretten er udgangspunktet, og er der ikke ad anden vej sket regulering gælder arbejdsgiverens instruktionsbeføjelser, vedkommendes ret til at lede og fordele arbejde, til at hyre og fyre og til at udstede forordninger på arbejdspladsen. Alle lønmodtagere er således omfattet af denne ledelsestype i et eller andet omfang. Den er med andre ord basal.

Disse former indgår konkret i forskellige konstellationer i den måde, det danske arbejdsmarked reguleres på. Reguleringsformerne og de institutioner, der bærer dem oppe, komplementerer hinanden, dvs. de producerer i samspil bestemte og foranderlige resultater. Det er således ikke enkeltelementer eller faste strukturer, der producerer resultaterne, men måden, reguleringerne historisk spiller sammen på i magt- og reguleringskonstellationer. Summen er mere end delene, men delene er ikke faste. Dog konstitueres det 'særlige danske' ved en klar hovedvægt på aftale- og samarbejdsbaseret regulering sammenlignet med andre lande. "Parternes" præferencer er entydige her. Selvom arbejdsgiverne har presset på for decentralisering særligt af løndannelsen, så har de faglige organisationer i Danmark langt hen ad vejen fastholdt og kunne fastholde deres kollektive aftaleret i processen (Thelen 2014).

Som nævnt ovenfor afhænger balancen mellem reguleringsformerne af en række forhold som nye arbejdsmarkedssituationer, grænseoverskridende bevægelser af kapital og arbejdskraft, nye konjunkturer, nye kampe og nye magtkonstellationer. Reguleringsformerne eksisterer altså parallelt og i gensidige *hybride forbindelser*. Forholdet imellem reguleringsordningerne påvirkes af en række forhold, herunder svingende økonomiske konjunkturer, øget europæisk integration, arbejdsmarkedsparternes magtressourcer og kapabiliteter (Caraker m.fl. 2015).

Den økonomiske og finansielle krise fra 2008 og frem ændrede på magtbalancen mellem arbejdsmarkedets parter. Parallelt med konjunkturen spiller andre forhold ind. Social dumping har fyldt meget i medierne gennem de senere år, og udgør en reel bekymring for mange lønmodtagere (Caraker m.fl., 2015). Men makroforhold som den økonomiske krise og social dumping fører ikke automatisk til ændringer af reguleringen af arbejdsmarkedet (Coleman, 1986). Forholdene omsættes til erfaringer og holdninger blandt aktørerne, herunder navnlig virksomhederne og lønmodtagerne. Deres perciperings, interesser, ønsker og krav kan være med til at skabe forandringer eller sikre kontinuitet. Der er ingen determinisme på spil.

Derfor er det netop interessant og relevant at spørge lønmodtagerne, hvad de mener om arbejdsmarkedets regulering udover at undersøge den faktiske udbredelse af kollektive overenskomster i forhold til andre reguleringsformer. Den empiriske analyse undersøger derfor lønmodtagernes holdning til 1) det kollektive aftalesystem, 2) individuel aftale 3) EU-direktiver 4) almengørelse af overenskomster, 5) statslig fastsat mindsteløn. Inden vi ser på lønmodtagernes holdning til reguleringsformerne, og hvordan aftaledækningen har udviklet sig, så præsenteres først udviklingen i medlemstallet for lønmodtagerorganisationerne i perioden fra 1995 til 2014. Jf. diskussionen ovenfor, så må det formodes at en høj organisationsgrad blandt de faglige organisationer er vigtig for at sikre ressourcerne, legitimiteten og repræsentativiteten til at indgå kollektive overenskomster. Særligt i forhold til de dele af den private sektor, hvor mange nye virksomheder kommer til, og hvor fagbevægelsen derfor allokere mange ressourcer til at indgå tiltrædelsesoverenskomster. Tabel 1 viser udviklingen i antallet af medlemmer af de faglige organisationer fordelt på hovedområderne LO, FTF, AC, Lederne, Alternative og uden for hovedorganisationerne. Organisationsgraden er beregnet ud fra det samlede antal af lønmodtagere og ledige. Sidst i tabellen er organisationsgraden beregnet uden de alternative medlemmer. Det skyldes, at de alternative fagforeninger ikke, eller kun i sjældne tilfælde, indgår kollektive overenskomster med en arbejdsgivermodpart. Kristelig Fagbevægelse, Krifa, som er den største alternative fagforening, havde indtil fornyligt (september 2016) haft 11 landsoverenskomster med sin søsterarbejdsgiverorganisation Kristelig Arbejdsgiverforening (Caraker, 2013). Dog dækkede Krifas egne overenskomster kun ca. 5 pct. af Krifas medlemmer, hvorimod ca. 45 pct. arbejder under en anden overenskomst hovedsageligt på 3F og HK området (Høgedahl, 2014). Det Faglige Hus har sidenhen overtaget de 11 landsoverenskomster fra Krifa, og indgår nu i et samarbejde med Kristelig Arbejdsgiverforening. Krifa har fortsat ambitioner om at lave virksomhedsoverenskomster direkte mellem Krifa og den enkelte virksomhed, og Krifa har fornyligt indgået et samarbejde med den uafhængige arbejdsgiverforening på transportområdet ITD (Altinget, 2016a; 2016b).

**Tabel 1.** Fagforeningsmedlemmer 1995 - 2014 fordelt på organisationsområde (antal i tusinde, ændring og organisationsgrad i %)

	1995	2000	2005	2010	2014	Ændring 1995-2014 (i tusinder)	Ændring 1995-2014 (i %)
LO	1208	1167	1142	955	867	-341	-28,2
FTF	332	350	361	358	346	14	4,2
AC	132	150	163	185	203	71	53,8
Lederne (LH)	75	80	76	83	97	22	29,3
Alternative	53	68	94	173	236	183	345,3
Uden for hovedorg.	62	55	57	49	54	-8	-12,9
<b>I alt</b>	<b>1862</b>	<b>1870</b>	<b>1893</b>	<b>1803</b>	<b>1803</b>	<b>-59</b>	<b>-3,2</b>
Uorganiserede	685	744	747	873	802	117	17,1
Lønmodtagere og ledige	2547	2614	2640	2676	2605	58	2,3
<b>Organisationsgraden i %</b>	<b>73,1</b>	<b>71,5</b>	<b>71,7</b>	<b>67,4</b>	<b>69,2</b>	<b>-3,9</b>	<b>.</b>
<b>Eksklusiv alternative i %</b>	<b>71,0</b>	<b>68,9</b>	<b>68,1</b>	<b>60,9</b>	<b>60,2</b>	<b>-10,9</b>	<b>.</b>

Kilde: Statistisk Årbog og Statistisk Tiårsoversigt, forskellige år. København: Danmarks Statistik, LO-medlemsstatistik og egne beregninger

Anm.: I 2013 har LO valgt ny opgørelsesmetode for medlemsstatistik, hvor der indberegnes medlemmer med arbejdsmarkeds-tilknytning i stedet for kontingentbetalende, hvilket tilføjer flere medlemmer til statistikken.

Anm.: 1. januar 2009 valgte IDA og Landinspektørforeningen at forlade AC. Begge forbund er alligevel medregnet i AC-gruppen alle år.

Tabel 1 viser, at det samlede antal af fagforeningsmedlemmer er ganske stabilt i perioden 1995 til 2014, og kun faldet med 59.000. Dog ser vi ganske store interne bevægelser, hvor det særligt er LO-bevægelsen, der mister medlemmer, men de alternative står for den største fremgang efterfulgt af akademikerne i AC-forbundene. Alt i alt falder den samlede organisationsgraden særligt fra 2005 til 2010, hvorefter den stiger en smule igen. Stigning fra 2010 til 2014 skal tages med forbehold, da mange forbund netop i denne periode begynder at opgøre medlemstallet på en ny måde, der ikke alene inkluderer 'aktive medlemmer' (dem i fuldtidsarbejde), men også passive medlemmer (fx efterlønnere, studerende og pensionister) (for mere om udviklingen i organisationsgraden se Høgedahl, 2014). Dog er det tydeligt, at hvis vi ekskluderer de alternative fagforeninger fra organisationsgraden, så falder den betyde-

ligt (-10,9 procentpoint). Det må alt andet lige betyde, at den 'aftalebærende' del af fagbevægelsen er fået reduceret siden ressourcer, hvorfor vi må forvente, at denne udvikling også medvirker til en faldende kollektiv aftaledækning i kombination med den øget internationalisering og globalisering, som diskuteres ovenfor.

#### Hvordan har den kollektive aftaledækning udviklet sig?

Vender vi også mod aftalte dækningen via vores survey tal, så kan vi konstatere, at den samlede overenskomstdækning i 2014 ligger på 64 % (A+C) – i 2002 var tallet 65 % (jf. tabel 2). Tabellen viser altså lidt overraskende, at den samlede overenskomstdækning fra 2002 til 2014 er konstant. I 2014 undersøgelsen svarer 18 %, at de arbejder på en privat aftale, 9 % er uden aftale og 9 % ved ikke, hvilken aftale de arbejder på.

**Tabel 2.** Overenskomstdækning, efter hovedområder (%)

Er dit løn- og ansættelsesforhold omfattet af en kollektiv overenskomst, en privat aftale eller en kombination?

	A. Kollektiv overenskomst		B. Privat aftale		C. Kombination kollektiv/privat		D. Ingen Aftale		Ved ikke		Overenskomst dækning A+C		N
	02	14	02	14	02	14	02	14	02	14	02	14	
LO	51	55	15	13	22	16	5	6	8	10	73	71	948
FTF	71	70	6	5	18	18	2	4	3	3	89	88	512
AC	50	48	26	20	11	16	10	12	3	3	61	64	342
Lederne	13	14	56	50	23	15	9	19	0	3	36	29	116
Uden HO	*	29	*	45	*	17	*	5	*	3	*	46	58
Alternative	31	36	30	25	21	14	13	17	5	9	52	50	231
Ikke-medlemmer	19	33	39	25	14	10	15	15	13	17	33	43	508
<b>I alt</b>	<b>46</b>	<b>49</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>2715</b>

Kilde: APL II (2002) & APL III (2014)

Der er betydelige forskelle mellem hovedgrupperne. Det skal ses i sammenhæng med, at hovedgrupperne er forskelligt repræsenteret i den private og offentlige sektor. I lighed med Lederne arbejder flere alternative og ikke-medlemmer på ingen aftale. For Lederne er andelen 19 % og for alternative og ikke-medlemmer 17 % og 15 %. En yderligere differentiering gør sig gældende i gruppen af ikke-medlemmer. Yderligere analyser viser, overenskomstdækningen falder med uddannelsens længde: Kun 29 % af ikke-medlemmer med en lang videregående uddannelse arbejder på en kollektiv overenskomst, mens 64 % har en privat aftale/ingen aftale (Caraker m.fl. 2015: 57ff). Fordelt på hovedområder finder vi stor kontinuitet fra 2002 til 2014.

### Lønmodtageres holdning til arbejdsmarkedsregulering

Tabel 3 viser lønmodtagernes holdning til arbejdsmarkedsregulering ud fra svarfordelinger (% af helt/delvis enig) på fem holdningsspørgsmål. Det første spørgsmål handler om *kollektive overenskomster*. Her findes en klar positiv opinionsbalance i alle hovedgrupper, bortset fra Lederne. Den ubetingede støtte er høj inden for FTF og LO (hhv. 89 % og 81 %), mens den er noget lavere hos Lederne (47 %), de alternative (55 %) og ikke-medlemmer (51 %). Det er også i de sidste tre grupper, at flest er imod. Det er også bemærkelsesværdigt, at der blandt de alternative medlemmer er 55 %, der faktisk går ind for partsregulering gennem overenskomster. Det står i modsætning til de alternative fagforeninger, der er decideret imod hovedkomponenterne i den danske model.

**Tabel 3.** Holdning til arbejdsmarkedsregulering, efter hovedområder (% af helt/delvis enig)

- 1) Løn og ansættelsesvilkår bør reguleres gennem overenskomster indgået af fagforeninger og arbejdsgiverforeninger
- 2) Løn og arbejdsvilkår bør udelukkende aftales mellem den enkelte arbejdstager og arbejdsgiveren
- 3) EU-direktiver bør i højere grad regulere løn og arbejdsvilkår
- 4) Myndighederne bør hjælpe til at sikre, at aftalte overenskomster udbredes til ikke overenskomstdækkede arbejdspladser (almengøring)
- 5) Folketinget bør ved lov vedtage en minimumsløn gældende for hele arbejdsmarkedet

	1)	2)	3)	4)	5)	N
LO	81	28	8	45	51	938
FTF	89	18	7	47	49	511
AC	74	27	10	48	52	336
Lederne	47	57	7	36	47	115
Udenfor HO	56	46	2	27	45	57
Alternative	55	44	9	41	55	231
Ikke-medlemmer	51	47	7	36	53	478
<b>I alt</b>	<b>72</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>44</b>	<b>51</b>	<b>2666</b>

Kilde: APL III (2014)

Svarmønstret klargør, at der er bred opbakning bag aftalereguleringen. Yderligere analyser viser også, at den reguleringsform, man arbejder under, synes man generelt at foretrække - dog således, at mange ansat på en privat aftale/ingen aftale (hhv. 48 % og 45 %) også går ind for det kollektive system (Caraker m.fl., 2015: 58f.). Svarmønstret betyder, at der bliver forskel efter sektor. Større andele af Lederne, de alternative og ikke-medlemmer arbejder på privat aftale/ingen aftale, og her er støtten til overenskomstsystemet tilsvarende lavere.

En alternativ reguleringsmåde til den generelle kollektiv model er, som tidligere nævnt, at løn og arbejdsvilkår aftales ved den skrevne eller uskrevne *individuelle* arbejdskontrakt. Et sådant aftaleforhold er der meget begrænset støtte til (jf. tabel 3). Den individuelle aftale støttes af i alt 33 % af lønmodtagerne, mens i alt 44 % er imod. Altså en klar negativ opinionsbalance.

Der er store forskelle mellem hovedgrupperne. I alt 57 % af Lederne, 47 % af ikke-medlemmerne og 44 % af de alternative støtter den individuelle model, mens det kun er tilfældet for 18 % af FTF'erne og LO i en mellemposition med i alt 28 %.

De 33 %, der i alt støtter den individuelle model, kan synes at være en overraskende høj andel, når svarmønstret ovenfor om aftalesystemet tages i betragtning, og når der tænkes på spørgsmålets ubetingede formulering "bør udelukkende aftales mellem" den enkelte og arbejdsgiveren. Det er igen aftaleregulering, der kan kaste lys over forskelle mellem hovedgrupperne. Ansatte på privat aftale/ingen aftale udgør 43 % af i alt-tilslutningen og 51 % af "helt enig" tilslutningen. Hovedgrupper, der indeholder forholdsvis større andele af ansatte på privat aftale/ingen aftale, har derved højere tilslutningsprocenter til den individuelle model.

Alene 8 % finder, at *EU-direktiver* i højere grad bør regulere ansættelsesrelationen. Opinionsbalancen er således klart negativ. Forskellen mellem grupperne er beskedne, med Lederne som mest imod og ikke-medlemmer som mest for. Den langvarige historiske tendens blandt arbejdstagerne til at forbinde national suverænitæt med sociale spørgsmål og fagpolitiske rettigheder synes således bekræftet. Flertallet har ikke tillagt de EU-direktiver, der har forbedret nogle rettigheder på enkeltspørgsmål, afgørende betydning, eller de er imod EU's retliggørelse. Der tegner sig et spændingsfelt i forhold til dansk aftaleregulering, hvor der de facto kommer stærkere og stærkere international indflydelse på den danske arbejdsmarkedsregulering - men der er en udvikling, som lønmodtagerne ikke ønsker.

*Almengørelse* er en mulig hjælp fra statsmagtens side til at kunne få overenskomstbestemmelser udbredt og overholdt. Bestemmelsen indeholder, at hvis arbejdsgiverforeningen og den faglige organisation, der har den dominerende overenskomst på det givne erhvervsområde, vil "almengøre" overenskomsten, så der ikke bydes under niveauet, kan parterne få statens ord for, at denne overenskomst også er gældende for områdets ikke-overenskomstdækkede virksomheder. I givet fald skal myndighederne hjælpe med at få håndhævet de almengjorte

bestemmelser (som i Norge, Finland og Island). I Danmark er diskussion om almengørelse af relativ ny dato og antagelig ikke bredt vidt ud i fagforeningernes medlemsbasis (se dog Ibsen 2012; LO 2011; Moos 2012), mens almengørelse kendes i andre europæiske lande. Almengørelse støttes af i alt 44 %. Forskellen mellem hovedgrupperne er ikke særlig stor. Den overvejende stærke støtte til almengørelse er således også til stede blandt de alternative og ikke-medlemmer. Imod-andelen ses at være lidt større hos lederne (41 %) og ikke-medlemmer (31 %). Op mod halvdelen af LO's medlemmer, 45 %, går ind for almengørelse, og det er næsten dobbelt så mange, som der går imod (23 %). Det er interessant set i forhold til, at LO hidtil ikke har ønsket almengørelse (Ibsen 2012). Besvarelserne kan således være afgivet ud fra lønmodtagernes egne erfaringer og tænkemåder om, hvordan aftalesystemet kan fremtidssikres. Social dumping ligger bag ønsket om ønsket om opstøttende hjælp til OK-systemet (Caraker m.fl. 2015).

En lignende positiv indstilling ses ved besvarelserne om eventuel indførelse af en *statslig mindsteløn*. En statslig fastsat mindsteløn støttes af i alt 51 % af lønmodtagerne, mens i alt 25 % er imod. Det er en overraskende procentfordeling - den høje andel, der samtidig støtter det kollektive aftalesystem, taget i betragtning. Mellem hovedgrupperne er der ikke de store forskelle. Der er i alt omtrent halvdelen i de fleste hovedgrupper, der støtter en statslig mindsteløn, med de alternative, der mønstrer den største andel på i alt 55 % og ikke-medlemmer med i alt 53 %. Lederne skiller sig lidt ud med den største andel, der er imod, på i alt 35 %. Der er en stor andel af LO's medlemmer på i alt 51 % for statslig mindsteløn.

Samlet set må det vurderes, at flertallet af medlemmerne ikke ser almengørelse og statslig mindsteløn som modsætninger til aftalesystemet, men som mulige suppleringer. Flertallet har ikke som de faglige organisationer forbehold over for statslig sikring eller 'galvanisering' af overenskomstsyste- met, og flertallet skelner ikke mellem midler til at sikre systemet, sådan som de faglige organisationer gør det (Ibsen 2012). Yderligere analyser viser, at 53 % af dem, der støtter aftalemodellen, ligeledes støtter almengørelse, og 56 % af dem, der støtter aftalemodellen, ligeledes støtter statslig mindsteløn (Caraker m.fl., 2015).

### Arbejdsmarkedsreguleringens stabilitet og fortsatte legitimitet

I denne artikel har vi set på udviklingen i reguleringen af arbejdsmarkedet, herunder hvordan den kollektive overenskomstdækning har udviklet sig fra 2002 til 2014 og samtidig undersøgt, hvilken reguleringsform lønmodtagerne selv foretrækker. For det første kan vi konkludere, at overenskomstdækning i den private sektor fra 2002 til 2014 har været stabil.

Men konstansen i aftaledækningen viser, at de fagforeninger, der indgår kollektive overenskomster med arbejdsgiverne, har formået fortsat at overenskomstdække det private arbejdsmarked til trods for et generelt faldende medlemstal, økonomisk krise og en øget internationalisering med en øget arbejdsgiv- vrefleksibilitet til følge. Lønmodtagere som alene er underlagt

markedskræfterne uden kollektiv overenskomst eller individuel aftale, er i konstans fra 2002 til 2014.

Når det gælder holdningen til forskellige typer af regulerings- former på det danske arbejdsmarked, så er der ingen tvivl om, at der er stor opbakning til aftalemodellen. Det gælder også blandt mange medlemmer af de alternative fagforeninger og ikke-medlemmer - det er til trods for, at disse lønmodtagere ikke bidrager aktivt til vedligeholdelsen af aftalemodellen gen- nem et medlemskab af en aftalebærende fagforening. Generelt kan vi sige, at der er en sammenhæng mellem den regulerings- form, som lønmodtagerne er underlagt, og den regulerings- form, som der foretrækkes.

Vi fandt også, at mange lønmodtagere mener, at aftalemodel- len godt kan suppleres med almengøringsmekanismer og/eller en statslig fastsat mindsteløn. Almengøring og mindsteløn ses ikke af lønmodtagerne som et decideret alternativ til aftale- modellen, men nærmere som et supplement eller 'støtteben' i vanskelige tider med social dumping.

Legitimiteten bag grundkernen i dansk arbejdsmarkedsregu- lering; aftalebaseret, partsstyring og samarbejdsmodel, er altså ikke truet - end ikke svækket over tid. Tværtimod. Den nye øko- nomi og de internationaliserede betingelser for at indgå overens- komster og aftaler mellem organisationerne på arbejdsmarkedet har nok bragt nye aktører og flere arenaer ind i reguleringen, og dermed udviklet IR-systemet, men de har ikke givet lønmodta- gerne erfaringer og vurderinger, der tilsiger at 'skrotte' elementer i arbejdsmarkedssystemet. Den danske model lever godt videre i lønmodtagernes bevidsthed og i aftale- og samarbejdsmodellens fortsatte tilpasning til de nye omgivelser. Til gengæld rejser der sig stigende problemer med at få accepteret hjemlige politiske og internationale - især EU-reguleringer, der griber ind i den på- beråbte voluntarisme på det danske arbejdsmarked. Slutteligt er det aktuelt at se artiklens resultater i lyset af overenskomstfor- handlingerne på det private område (OK17). Vi kan dokumen- tere, at der er opbakning bag forhandlings- og aftalesystemet, og lønmodtagerne dermed også forventer, at modellen kan afkaste resultater. Men den store andel af lønmodtagere, der ønsker almengøring og mindsteløn, kan også tolkes som et udtryk for, at lønmodtagerne mener, at de værn mod social dumping, som udspringer af aftalemodellen (fx 48 timers møder indført ved OK2010), ikke er tilstrækkelige. Det er et åbent spørgsmål om den stærke opbakning til de kollektive overenskomster vil bestå blandt de lønmodtagere, der oplever konsekvenserne af inter- nationaliseringen, hvis ikke parterne finder løsninger på social dumping enten i modellen eller ved at bifalde 'støtteben' som fx alemgørende mekanismer.

### LITTERATUR

Altinget.dk (2016a) ITD *Tegner Overenskomst med Krifa*. (Tilgået 07.02.2017) URL: <http://www.alinget.dk/transport/artikel/itd-tegner-overenskomst-med-krifa>

- Altinget.dk (2016b) Krifa opsiger "discount-overenskomst" med KA: Nok er Nok. (Tilgået 07.02.2017) URL: <http://www.alinget.dk/arbejdsmarked/artikel/krifa-opsiger-discount-overenskomst-med-ka-nok-er-nok>
- Bild, T. et al. (1993) Fællesskab og forskelle, LO og CARMA, København.
- Bild, T. et al. (2007) Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagere i det 21. århundrede, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Caraker, E. et al. (2015) *Fællesskabet før forskellene*, LO og FTF, København, 2015.
- Caraker, E. (2013). Kristelig fagforening og aftalesystemet. *Økonomi & Politik*, 86(1).
- Coleman, J. S. (1986). "Social theory, social research, and a theory of action", pp. 1309-1335 in *American Journal of Sociology*.
- Dunlop, J. T. (1958). *Industrial relations systems*, Holt, New York.
- Hansen, L.B. og Jørgensen, H. (2012): "Den danske model" belyst ved lønmodtagernes erfaringer og holdninger 2011, LO-dokumentation nr. 2, LO, København.
- Høgedahl, L. (2014) *Fagforening på markedsvilkår: Markedsgørelse af den faglige organisering og nye vilkår for kollektiv handling på det danske arbejdsmarked*. Aalborg Universitetsforlag, (Ph.d.-serien for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet).
- Ibsen, F. & Jørgensen, H. (1979) *Fagbevægelse og Stat, bind I-II*, Gyldendal, København
- Ibsen, F. (2012) "Almengørelse af overenskomsterne: Et støtteben til den danske model?", pp. 67-81 i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14(2).
- Jørgensen, H. (red.) (2014a) *Arbejdsmarkedsregulering*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Jørgensen, H. (2014b) "Individualisering – Om en kritisabel teori og en rigtig forståelse af solidaritet som andet end en "second hand emotion"", i Chr., L. Ibsen og Laust Høgedahl (red.): *Økonomi og Arbejde i det 21. århundrede* – Et Festskrift til Flemming Ibsen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Kristiansen, J. (2013) *Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer: Om rollefordelingen mellem overenskomstparterne, Folketinget og domstolene*, Djøf / Jurist- og Økonomforbundet, København.
- LO (2011) *Rapport fra udvalget om social dumping*, LO, København.
- Magnusson, L., Jørgensen, H., & Dølvik, J. E. (2009) *The Nordic approach to growth and welfare: European lessons to be learned*. ETUI.
- Milanovic B (2012) *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*. New York: Basic.
- Moos, B. (2012) "Almengørelse af overenskomster – lovsikret almengørelse kan være et redskab i kampen mod social dumping", pp. 105-116 i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 14. årg., nr. 2.
- Scheuer, S. (1997) *Arbejdstid og overenskomst: En arbejds sociologisk analyse af kollektive overenskomsters betydning for privatansattes arbejdstid og overarbejde*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Scheuer, S. (1996) *Fælles aftale eller egen kontrakt i arbejdslivet: Udbredelsen af kollektive overenskomster, faglig organisering og skriftlige ansættelsesbeviser blandt privatansatte*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Scheuer, S., & Hansen, K. R. (2011) Funktionærloven: En lønmodtagerlov for de fleste?. *Samfundsøkonomen*, (2), 24-31.
- Scheuer, S. & Madsen, M. (2000) Mod en ny balance mellem kollektivism og individualisme. Ændringer i overenskomstdækningen og i udbredelsen af ansættelsesbeviset, s. 5-55, i *LO-dokumentation* nr. 2, København.
- Stokke, T. A. (1998) *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning. Norge i et skandinavisk perspektiv* (Wage negotiations and conflict resolution. Norway in a Scandinavian perspective). Oslo, Norway: FAFO.
- Thelen, K. (2014) *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.

# Opbakningen til velfærdsstaten

Der er stor opbakning til velfærdsstaten, undtagen blandt de 5-10 pct. med de højeste indkomster. Tilslutningen er dog betinget. Bespærelser accepteres, hvis vælgerne overbevises om, at de er nødvendige pga. krise eller fremtidige ældreudgifter. Den offentlige sektor er kronisk mistænkt for lav effektivitet – men dens image er stærkt forbedret. Tilslutningen er størst til serviceudgifterne – og mindre til overførsler til ledige m.fl. Men folk skal ikke udstødes. Da det kom til udfald fra dagpengesystemet, var der støtte til lempelser på tværs af politiske skel.



**JØRGEN GOUL ANDERSEN**

Professor  
Institut for Statskundskab  
Aalborg Universitet  
Email: goul@dps.aau.dk

## Indledning

Befolkningens opbakning bag velfærdsstaten kan sammenfattes i ét ord: Den er stor. Social tryghed og serviceydelser på social-, sundheds- og uddannelsesområdet er efterspurgte goder, i Danmark såvel som andre europæiske lande. I Danmark det kun sket én gang i de sidste 50 år, at flertallet ønskede at skære ned. Det var under skatteoprøret i 1973. Der er generelt stor opbakning til velfærdsstaten – og vilje til at betale, hvad det koster

Virkeligheden er dog noget mere kompliceret. For det første er tilslutningen til velfærdsstaten altid *betinget* (Rothstein, 1998; Svallfors, 1989; Goul Andersen, 2008):

- af en fair fordeling af skattebyrden
- af et lavt niveau for socialt misbrug
- af at velfærdsstaten er økonomisk holdbar
- af at velfærdsstaten opleves som effektiv

Der skal kort sagt være en *tillid* til, at systemet fungerer fair, både på skatte- og ydelsessiden, det skal være økonomisk ansvarligt, og borgerne skal opleve, at de får ”value for money”. Solidaritet gør det ikke alene.

For det andet er det ikke alle velfærdsydelser, der opleves som lige berettigede. Dels er der på tværs af velfærdsstaterne nogle kriterier for, hvem der opleves som mest ”deserving” (van Oorschot, 2000), dels er der forskel på, hvordan vælgerne vurderer

indkomstoverførsler og serviceydelser. Og for det tredje er der forskel mellem samfundsgrupper, når det gælder ønsket om mere velfærd og villigheden til at betale skat.

Artiklen her giver en oversigt over udviklingen på en række områder og ser nærmere på variationerne. Hvor meget bidrager de ovenstående faktorer til at forstå udsvingene? Reagerer folk på ændringer? Kan politikerne påvirke vælgernes holdninger? I hvor høj grad er holdningerne interessebestemt?

I forlængelse heraf diskuteres det, i hvor høj grad befolkningens holdninger udgør en barriere for ændringer i velfærdsstaten – hvor der kan argumenteres for, at den danske befolkning på den ene side er overordentlig lydør over for argumenter om ”nødvendige” tilpasninger, men på den anden side også har nogle grænser, det er svært at overskride.

Endelig diskuteres det, om folkelig accept er en *nødvendig* forudsætning for ændringer i velfærdsstaten. Her bliver empirien af gode grunde tynd, men der argumenteres teoretisk for, at det i nogle situationer er muligt at rulle velfærdsstaten tilbage uden ødelæggende vælgerreaktioner. I særdeleshed i krisesituationer o.l., hvor der kan konstrueres en brændende platform – men også ud over dette.

NOTE 1 De Økonomiske Råds formandskab samt mange gode kolleger i De Økonomiske Råds sekretariat takkes for gode input til og diskussioner om emner i artiklen. Synspunkter og vurderinger deles ikke nødvendigvis af De Økonomiske Råds formandskab.

### Danskerne bakker op om velfærdsstaten

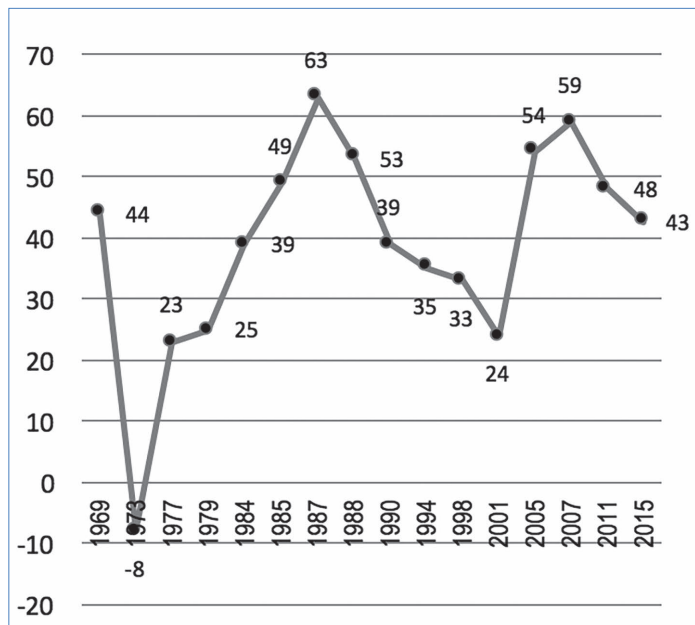
Danskernes opbakning om velfærdsstaten er stor, og det har den med få undtagelser været, så langt øjet rækker. Den ældste tidsserie går helt tilbage til 1960'erne, jf. Figur 1. Som det fremgår, har der med en enkelt undtagelse altid været overvægt for at bevare velfærdsstaten mindst som nu. Kurven slutter i 2015 samme sted, som den begyndte i 1969. Men 1969 regnes til velfærdsstatens golden age – og det er en markant større velfærdsstat, vælgerne i dag vil bevare, end det var i 1969.

I en anden tidsserie, der rækker tilbage til 1994, er vælgerne bedt om at prioritere mellem forbedret velfærd (off. service) og skattelettelser. Da det i 1994 kunne være svært at forestille sig, at der skulle blive mulighed for nogen af delene, er der henvist

til, at valget er ”på længere sigt”, og at der skulle være ”mulighed for det”. Tallene er vist i Figur 2. I 1994 var der nogenlunde ligevægt mellem skattelettelser og velfærd, men derefter er der en stigende prioritering af velfærden – med toppunkt i 2007. Her skal svarene til gengæld ses i lyset af, at personskatten er sænket i mellemtiden, så det er ikke sikkert, der i absolut forstand er sket den store ændring.

Endelig medtager Figur 2 også et spørgsmål om brugerbetaling. Spørgsmålsformuleringen tager højde for, at der undertiden har været diskuteret brugerbetaling på kulturområdet og andre marginale områder. Det kan måske give en bias i den modsatte retning, men det afgørende er udviklingen, der går i retning af stigende afvisning af brugerbetaling.

**Figur 1.** Tilslutning til velfærdsstaten 1969-2015. Overvægt mod nedskæringer. Procentpoint.



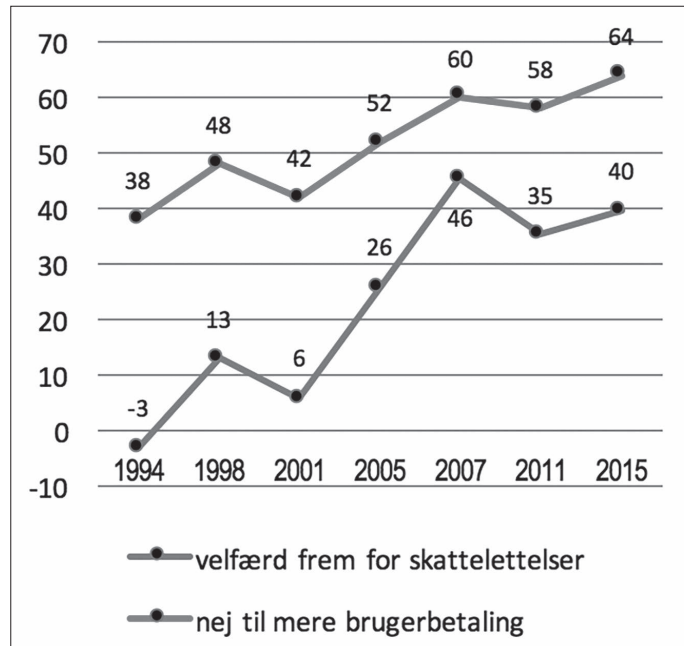
SPM: Først har vi et spørgsmål om samfundets sociale udgifter.

**A siger:** Man er gået for langt med sociale reformer her i landet. Folk burde mere end nu klare sig uden sociale sikringer og bidrag fra samfundet.

**B siger:** De sociale reformer, som er gennemført her i landet, bør opretholdes i mindst samme omfang som nu. (figuren viser pct. mest enig med B minus pct. mest enig med A).

Kilde: Valgundersøgelserne 1979, 1984 og 1987-2015; tilsvarende undersøgelser 1969-1977 og 1985 (se Goul Andersen, 2008).

**Figur 2.** Overvægt af tilslutning til mere velfærd frem for skattelettelser samt afvisning af brugerbetaling, 1994-2015.



SPM: Hvis der på længere sigt bliver mulighed for at sænke skatten, hvad ville du da foretrække?

**A.** Lavere skatter, eller **B.** Forbedring af den off. Service (mest enig med B minus mest enig med A)

SPM: Det diskuteres også, om der bør indføres mere brugerbetaling i den offentlige sektor.

**A siger:** Der bør i langt større grad end nu indføres brugerbetaling i den offentlige sektor.

**B siger:** Bortset fra enkelte, ubetydelige områder bør der ikke indføres mere brugerbetaling. (mest enig med B minus mest enig med A)



Endnu en tidsserie fra 1979 og frem måler synet på offentlige udgifter til forskellige formål (jf. Tabel 1). Den tegner et endnu mere positivt billede af velfærdsopbakningen (Goul Andersen, 2008: 83) – få vil skære ned, når det bliver konkret, med mindre der fremtvinges en prioritering. Alle cifrene skal dog læses med forbehold. Svarfordelingen kan være følsom over for spørgsmålsformuleringen, og nogle spørgsmål kan endda være behæftet med en ”social desirability bias”. Men uanset hvordan man spørger, er konklusionen den samme: Der er også i Danmark en stærk opbakning om velfærdsstaten. I Danmark er det endda det centrale aspekt af den nationale stolthed (Albrekt Larsen, 2008: 41).

At folk ikke svarer helt ureflekteret, viser sig også ved, at svarene varierer over tid, mellem områder og mellem samfundsgrupper. Men i forlængelse heraf er det interessant at se på *afvigelserne* fra den normalt store opbakning.

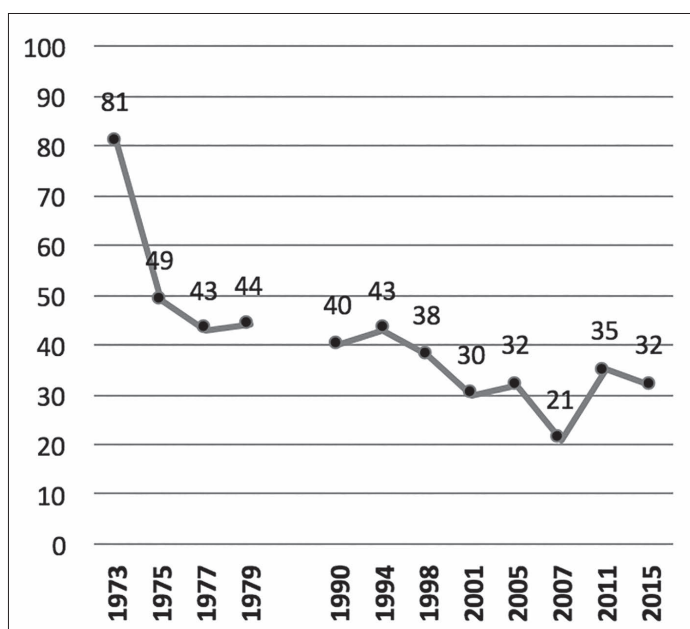
### Hvornår bakker vælgerne ikke op? Betinget tilslutning.

Den første afvigelse er variationen over tid. Som det fremgår af Figur 1, var der ét tidspunkt, hvor ønsket om besparelser fik

overvægt. Det var jordskredsvalget 1973, hvor skatteprotestpartiet Fremskridtspartiet marcherede ind i Folketinget med 15,9 pct. af vælgerne bag sig. Hvad var så baggrunden for dette tilbageslag? For det første var skatter og offentlige udgifter eksploderet i de foregående år – man talte internationalt om ”the Glistrup curve” (Wilensky, 1976: 19). For det andet viste det sig (Nielsen, 1979), at vælgerne holdt de ”tungeste” velfærdsområder fri for sparekrav – og det gjorde Fremskridtspartiet til dels også, i hvert fald sygehuse og folkepension.

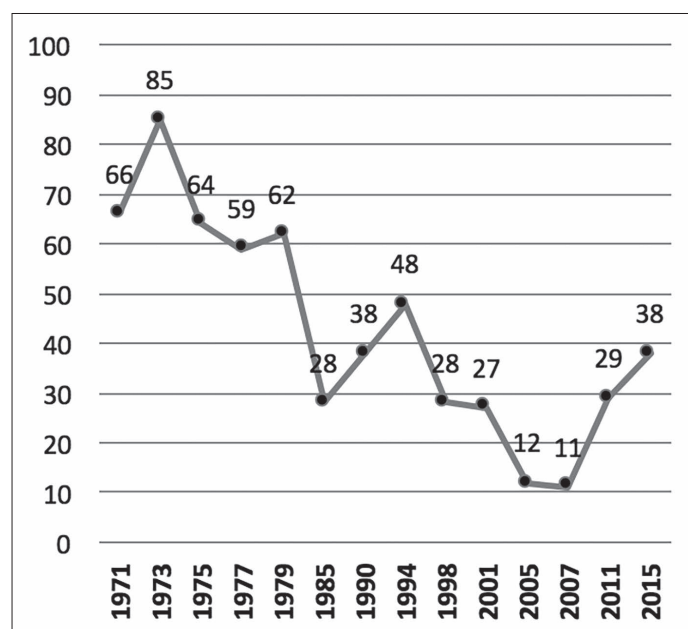
Til gengæld var der næsten total opbakning til synspunkterne ”Der er for mange, der får offentlige ydelser, uden at de trænger til det” (oplevet misbrug) og ”Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge” (oplevet ødselhed).<sup>1</sup> Selv blandt SF-vælgere var de allerfleste enige i begge påstande. Også efter 1973 har befolkningsflertallet svaret enig, men der er dog et meget tydeligt fald, jf. Figur 3 og 4.

**Figur 3.** Socialt misbrug. Overvægt, der mener, for mange får sociale ydelser. Procentpoint.



SPM: ”Der er for mange, der får sociale ydelser, uden at de trænger til det” (pct. enig minus uenig).

**Figur 4.** Ødselhed. Overvægt, der mener, politikerne er for ødsle. Procentpoint.



SPM: ”Politikerne er for ødsle med skatteborgernes penge” (pct. enig minus uenig).

NOTE 1 Opfattelsen af frås var nok også stimuleret af kommunalreformen i 1970. Reformen bragte velfærdsstaten ud til enhver afkrog af landet, men var udgiftsdrivende og kastede synligt dyre byggerier af sig til den kommunale administration.

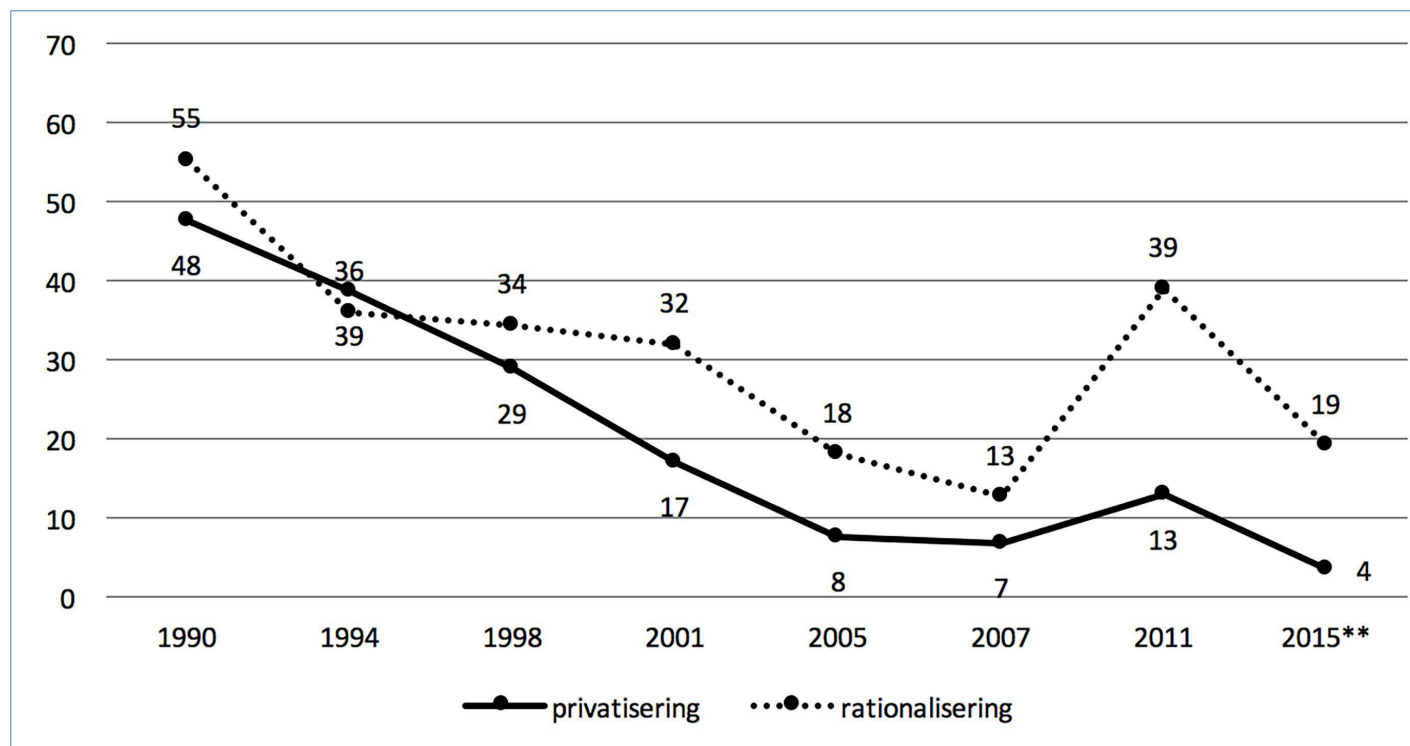
Som nævnt indgår det også i tanken om betinget tilslutning, at der skal være tillid til skatteligningen. Her har vi ikke tidsserier, men et andet sigende udtryk for mistilliden: 1973-valget var et skatteprotestvalg (Glans, 1984), men samtidig var 1973 toppunktet for tilslutning til, at ”Høje indtægter burde beskattes hårdere, end tilfældet er i dag” (Goul Andersen, 2016:132). Det var påvirket af Glistrups fremvisning af frikort i millionklassen, og det var måske mest af alt dette, der trak tæppet væk under velfærdsstaten. At betale sin skat med glæde er kun muligt, hvis der er tillid til, at alle andre bidrager retfærdigt til gildet, at ingen snyder med ydelserne, og at pengene anvendes fornuftigt.

Det sidste er ikke alene et spørgsmål om oplevet ødselhed, men også et spørgsmål om effektivitet. Her går spørgsmålene ikke tilbage til 1973, men det synes givet, at der var ringe tillid til effektiviteten. Det er nok et image, den offentlige sektor altid vil have svært ved at ryste af sig, men udviklingen fra 1990 og frem viser, at der er sket meget, jf. Figur 5. Der har altid været overvægt af enige i, at der kunne spares ved privatisering (”Mange offentlige aktiviteter kunne udføres både bedre og billigere, hvis de blev overladt til private”), og at der kunne rationaliseres mere (”Der kan stadig spares masser af penge på at effektivisere den offentlige sektor, uden at det går ud over servicen til borgerne”). Men bortset fra et løft i 2011, hvor vælgerne ville beskytte kernevelværdien under finansskri-

sen (Goul Andersen & Stubager, 2013: 173), har oplevelsen af privatiseringsgevinster og effektiviseringsmuligheder været markant aftagende.

Kort sagt: Det er sjældent manglende solidaritet, der kan true tilslutningen til velfærdsstaten, men snarere spørgsmålet om *good governance*. Hertil kommer dog oplevelsen af, om der er råd. Det behandles sammen med accept af reformer nedenfor. Forinden skal vi se på solidaritetens grænser.

**Figur 5.** Privatiseringsgevinster og rationaliseringsmuligheder i den offentlige sektor. Overvægt, der finder gevinster mulige. Procentpoint.



Privatisering: ”Mange offentlige aktiviteter kunne udføres både bedre og billigere, hvis de blev overladt til private”.

Rationalisering: ”Der kan stadig spares masser af penge på at effektivisere den offentlige sektor, uden at det går ud over servicen til borgerne”. (i begge tilfælde pct. enige minus uenige).

**Tabel 1.** Holdninger til forskellige offentlige udgifter. Opinionsbalance: Brugere mere minus brugere mindre. Procentpoint.

	Opinionsbalance: Brugere for få penge minus brugere for mange penge											
	79	85	90	94	98	00	01	03	05	07	11	15
Sundhedsvæsen	29	61	62	73	77	75	68	49	67	76	56	64
Hjemmehjælp	.	.	.	73	67	70	69	61	70	71	66	64
Daginstitutioner	23	24	29	32	35	42	35	.	45	54	57	55
Uddannelse	25	43	44	42	39	50	45	46	61	57	62	41
Kulturelle formål	-28	-12	-19	-34	-37	-34	-31	.	.	-21	-33	-29
Folkepension	57	65	57	51	41	58	44	38	35	49	36	39
Dagpenge v. ledighed	.	17	2	0	-8	5	-1	.	8	10	14	13
Kontanthjælp	.	30	-11	-12	-20	-8	-14	.	1	9	3	-6
Flygtninge og indvandrere	.	.	-31	-35	-40	.	-32	-13	-8	-2	-14	-23
U-landshjælp	.	.	-27	-35	-40	-32	-32	-12	6	-7	-21	-31
Motorveje og broer	-31	-14	.	-47	-33	.	-20	.	.	12	-10	-11
Kollektiv transport	.	.	.	9	.	.	18	.	35	51	.	.
Forsvaret	-44	-36	-39	-35	-35	.	-19	.	-28	-37	-48	-24
(N)	1858	2007	974	2021	2001	1235	2014	558	2264	4007	1020	1005

SPM. Jeg vil nu spørge om dit syn på det offentlige udgifter til forskellige formål. Jeg vil læse nogle offentlige opgaver op, og for hver opgave bedes du angive, om du mener, det offentlige bruger for mange penge, passende, eller for få penge til opgaven. (pct. for få penge minus pct. for mange penge).

Kilde: Valgundersøgelserne 1998-2015 (vejret efter bopæl, køn, alder; 2007-15 endvidere efter uddannelse). Svarpersoner over 18 år. Generelt frafaldne svarpersoner frasorteret, men ubesvaret ellers regnet sammen med ved ikke som neutral.

1979: Survey til projektet Den politiske beslutningsproces (ansv.: E. Damgaard; data indsamlet af SFI). 1985 survey til projektet "sociale modsætningsforhold" (ansv. J. Goul Andersen; data indsamlet af Gallup). 2000 survey til "Velfærdens værdier", 2003 "midtvejssurveys" midt i valgperioden, begge foretaget af J. Goul Andersen i samarbejde med Ugebrevet Mandag Morgen (data indsamlet af AC Nielsen AIM).

### Ikke lige stor tilslutning til alle ydelser

Solidariteten har sine grænser. Dels er der fordelingen mellem serviceydelser og kontant social sikring, dels er der spørgsmålet om, hvem der "fortjener" velfærdsydelserne – hvor nogenlunde de samme "deservingness"-kriterier går igen i de fleste lande (van Oorschot, 2000).

Det er i de senere år blevet almindeligt for danske regeringer at tale om "kernevelværd" – som noget, der må beskyttes, hvorfor man må spare på andre områder. I praksis forbindes det med serviceydelser, især uddannelse, dagpleje, ældrepleje og sundhedsvæsen, som det fremgår af finansministerens svar 18.3. 2016 på et spørgsmål i Folketinget (<http://www.ft.dk/samling/20151/spoergsmaal/S835/index.htm>). Tidligere forbandt man mere "kernen" med kontant social sikring ved indkomstbortfald. Glidningen er ikke tilfældig. Overførselsindkomster retter sig især mod de svage grupper; serviceydelser benyttes af alle, på tværs af classeskel (Kristensen, 1987; Jensen, 2012). Det er gennemgående også serviceydelserne, der nyder størst opbakning i dag – sundhedsvæsen, hjemmehjælp, daginstitutioner og uddannelse har siden 2003 scoret højest blandt de formål, vælgerne vil bruge flere penge på, jf. Tabel 1. I 1979 og 1985 var folkepension den suveræne topscorer.

Det ser samtidig ud til, at befolkningen faktisk reagerer på ændringer. Fra starten af 1980'erne fik man styr på sundhedsudgifterne, men Danmark sakkede bagud på middellevetid og

behandlingsresultater (Goul Andersen & Christiansen, 1991: 110-121), og ønsket om at bruge flere penge på området voksede eksplosivt fra 1979 til 1985. Omvendt kan Fogh-regeringens behandlingsgaranti måske bidrage til at forklare faldet i udgiftskravene i 2003. Fastfrysningen af overførselsindkomster 1982-85 gik hårdt ud over kontanthjælpsmodtagerne, som der undtagelsesvist var et ret stærkt ønske om at hjælpe i 1985.

Nok så vigtigt er spørgsmålet om "deservingness", der synes at bygge på samme kriterier fra land til land (van Oorschot, 2000):

- kontrol: er det selvforskyldt, at folk har brug for hjælp?
- behov: har de stærkt behov?
- reciprocitet: har de selv bidraget?
- identitet: ligner de os andre?
- attitude: opfører de sig passende (udviser de "compliance")?

Gamle og syge scorer normalt højt på alle dimensioner, arbejdsløse lavere, og indvandrere scorer lavest, specielt pga. kriterierne reciprocitet og identitet (van Oorschot, 2006).

Igen kan holdningerne dog afhænge af, både hvordan velfærdsstaten er indrettet, og hvordan partierne omtaler velfærdsstaten. I 1979 var folkepensionen suverænt den ydelse, flest danskere ville sætte i vejret. Folkepensionen ligger stadig højt, men ikke i top. Det kan være påvirket af, at der er indført

forbedringer for de svageste (fx supplerende pensionsydelse fra 2003). Det kan også spille ind, at der i kraft af arbejdsmarkeds-pensioner og andre private pensioner er blevet flere velstående pensionister. Det kan påvirke oplevelsen af, i hvor høj grad pensionister som *gruppe* er trængende.

Det er naturligt at forvente, at oplevelsen af *deservingness* er større, jo mindre ydelsen er. Men det kan i princippet også være modsat. Hvis svage grupper marginaliseres, kan det øge forskellen til flertallet mht. identitetskriteriet. Det er en del af baggrunden for, at synet på de fattigste grupper er markant mere negativt i USA end i Skandinavien (Albrekt Larsen, 2013). Og det er nok også med til at forklare, at danskerne er mindre villige til at bruge penge på kontanthjælp end dagpenge. Dagpengemodtagerne er bedre stillet (mindre behov), men de har bidraget til en forsikring (reciprocitet). Og navnlig ligger de nærmere på identitetskriteriet. Dagpengemodtagerne er de af "os", der har været uheldige at blive fyret. Kontanthjælpsmodtagere bliver lettere set som "those people".

Partier, medier og andre kan i nogen grad påvirke oplevelsen af *deservingness*. I 2011-12 florerede historierne om "fattig-Carina" og "dovne Robert" i medierne. "Fattig-Carina" var hentet frem af et folketingsmedlem for at vise fattigdommen, men det blev et selvmål, fordi "fattig-Carina" ikke var så dårligt stillet endda – og lå fjernt fra at opfylde ethvert af de gængse fattigdomskriterier. "Dovne Robert" blev lanceret i et TV-program, fordi han havde været på kontanthjælp i årevis og ikke var interesseret i arbejde. Omtalen blev omfattende (209 Info Media henvisninger til fattig-Carina, 333 til Robert, og "Dovne Robert" blev kåret som årets nyhedsord i DR-TV). Det kunne aflæses i holdninger til kontanthjælpen, men det var kortvarigt; efter et år var effekten væk (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2013).

Lidt større effekt havde det, da Venstre den 2. marts 2015 lancerede en kampagne om, at kontanthjælpen var for høj (<http://politiken.dk/indland/politik/art5567362/Venstre-lancerer-kampagne-Kontanthj%C3%A6lp-er-for-h%C3%B8j>). I hvert fald skilte holdningen til kontanthjælp sig ud ved 2015-valget, jf. Tabel 1. Bortset fra indvandring, udlændingehjælp og uddannelse var der uændret til stigende spendérvillighed fra 2011 til 2015, men for kontanthjælpen gik det fra en opinionsbalance på + 2 til -6. Blandt venstrevælgere var tilbagegangen lidt større (fra -21 til -36). Men det hører med, at kun 44 pct. af venstrevælgere ville sænke kontanthjælpen; 8 pct. mente, den skulle hæves.

Både når det gælder kontanthjælp og dagpenge, finder flertallet dog niveauet passende. At det ikke skal ses som udtryk for ligegyldighed, blev demonstreret, da effekterne af dagpengeindgrebet i 2010 blev synlige. Da folk i tusindvis faldt ud af dagpengesystemet, overskred man en grænse. Man kan måske tale om en underliggende præmis om *medborgerskab* – at man i tilfælde af ledighed eller sygdom skal kunne forblive en del af samfundet og have adgang til den livsform, der nu engang er den gængse. Selv blandt Venstres vælgere mente op mod 2/3,

at regeringen burde sikre de ledige, der stod til at ryge ud, og flertallet af venstrevælgere – 2/3 af samtlige – tilsluttede sig en afkorting af genoptjeningsperioden til 26 uger (Gallup/Berlingske 16.5.2013; for tilsvarende resultater se Rambøll/Jyllands-Posten 21.5.2013 samt for 2015 Analyse Danmark/Avisen.dk 30.5.2015).

Formentlig blev holdningerne dog også næret af, at en kritisk presse satte fokus på udfaldsproblemet, der gjorde ondt på Socialdemokratiet. Efter at Venstre, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti 22.10.2015 indgik forlig om et mere fleksibelt dagpengesystem, herunder en beskedent lempelse af genoptjeningskravet, forsvandt problemet prompte fra mediernes dagsorden. Nyhedsinteressen forsvandt med den partipolitiske enighed og skiftet til en regering, der ikke oplevede problemet som en sten i skoen.

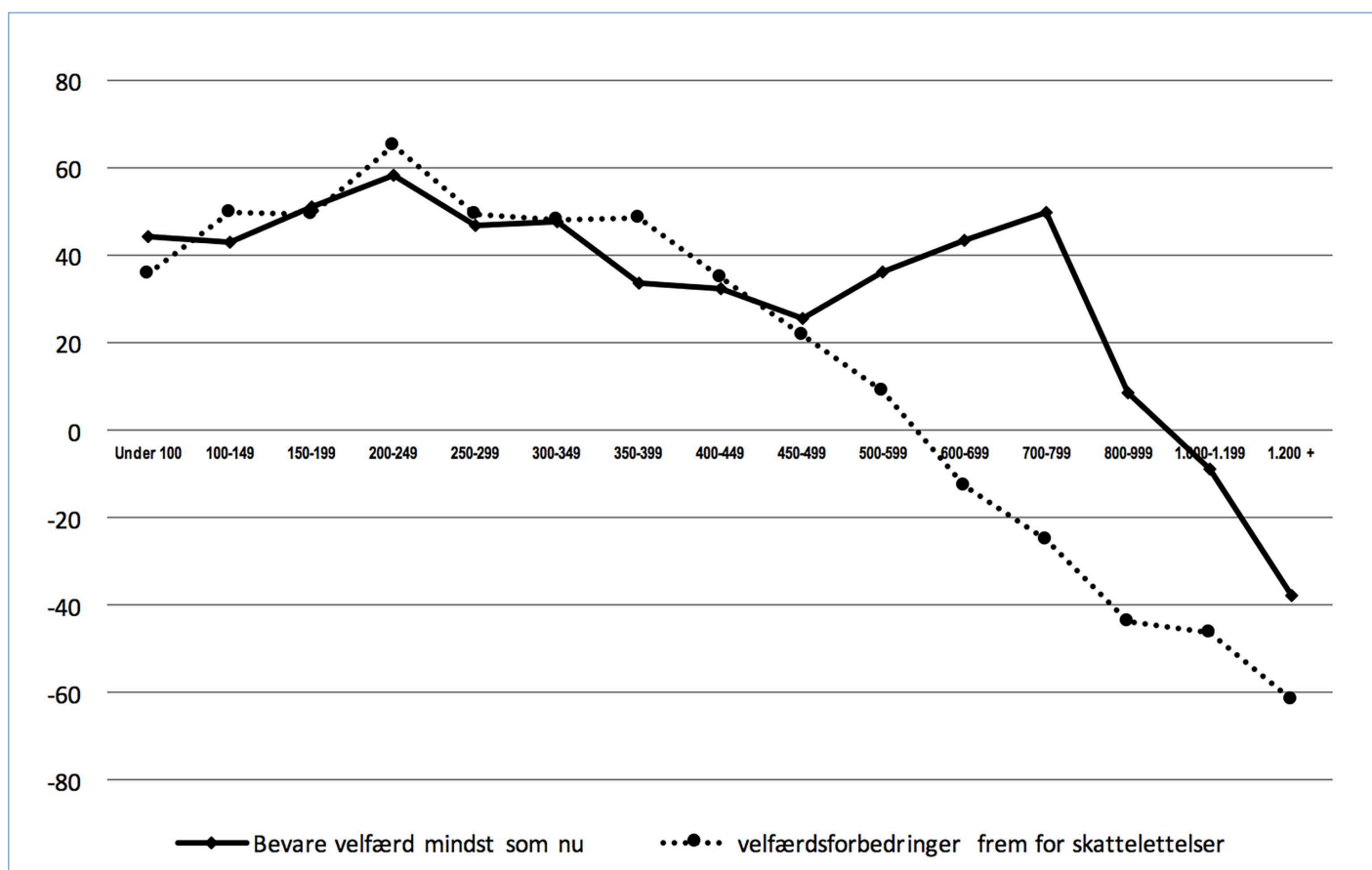
### Hvem bakker ikke op om velfærdsstaten?

Generelt er de sociale forskelle i holdningerne til velfærdsstaten beskedne. Holdningerne til de enkelte udgiftsområder følger kun i beskedent grad interesseforskelle (jf. Goul Andersen, 1999; 2003). I modsætning til tidligere (Goul Andersen, 1982) er der i dag en tendens til, at tilslutningen til at øge pensionsudgifterne følger alderen (fra en opinionsbalance på +22 blandt 18-29-årige til hhv. +57 og +61 blandt 60-69-årige og de over 70-årige); men der er ikke nævneværdige aldersforskelle i synet på udgifter til sundhedsvæsen, ældrepleje eller uddannelse, og når det gælder daginstitutioner, er det alene de 18-29-årige, der skiller sig lidt ud (i mindre krævende retning). Socialt finder man som forventet de største forskelle på overførselsindkomsterne: i synet på pensionsudgifter (opinionsbalance +10 blandt højere funktionærer, +62 blandt ufaglærte arbejdere), dagpenge (hhv. -15 og +30), og kontanthjælp (hhv. -30 og +5). Forskellen er dog også synlig, når det gælder sundhedsvæsen og hjemmehjælp. Og endelig kan det nævnes, at unge og højere funktionærer har det mest positive syn på udgifter til indvandring og udlændingehjælp (men som nævnt *ikke* i synet på udgifter til uddannelse).

Forestillinger om, at velfærdsholdninger snævert følger interesser, kan hurtigt afkræftes. Der er sociale forskelle i synet på de tre nævnte overførselsindkomster – og der er i øvrigt lige så store sociale forskelle som for 50 år siden i synet på lighed (Goul Andersen, 2016) – men de sociale variationer, man finder, synes mindst lige så ofte at være værdibestemte.

Til gengæld spiller indkomsten ind – men kun for et lille mindretal med høje indkomster. Op til gruppen med indkomst over 800.000 er indkomst stort set uden betydning for ønsket om at bevare velfærdsordningerne. Men herefter sker der et brat fald, og hos personer med indkomst over 1 million dominerer nedskæringskravet. Prioriteringen mellem velfærdsforbedringer og skattelettelse "knækker" noget tidligere: Allerede fra 400.000 sker der et fald, og blandt personer, der tjener mere end 600.000, foretrækker flertallet skattelettelse. Fra 800.000 og op efter er flertallet endda meget markant.

**Figur 6.** Egenindkomst (brutto) og holdning til opretholdelse af velfærd og prioritering mellem velfærds-forbedringer og skattelettelser. Opinionsbalance i "velfærdsfavør". Procentpoint. 2015.



Kilde: Valgundersøgelsen 2015. Antallet af svarpersoner er beskeden i den øverste ende, så punkterne skal kun tages som illustration, men kurvens form – og den største følsomhed for skattespørgsmålet – går igen fra survey til survey.

Der findes altså en polarisering i velfærdsholdninger. Til gengæld er det ret få personer, vi taler om. 1,4 % af svarpersonerne i undersøgelsen med oplyst indkomst tjener over 1 mill. årligt. 2,6 % tjener over 800.000. 6,7 % tjener over 600.000, og 11,1 % tjener over 500.000. Der er således markant afvigende velfærds- og navnlig skatteholdninger for de øverste 5-10 % af befolkningen. Til gengæld er indkomstens størrelse stort set uden betydning for de 80 % af befolkningen, der tjener mindst.

#### Er befolkningens holdninger en barriere for ændringer i velfærdsstaten?

Det har været en ret udbredt opfattelse, at befolkningens holdninger sætter en effektiv bremse for ændringer i velfærdsstaten, specielt i nedadgående retning. Det er dog en sandhed med store modifikationer. Som omtalt indledningsvist er borgernes tilslutning også betinget af, at de oplever, der er råd til velfærd.

Her er det næppe en overdrivelse at sige, at befolkningen har en konjunkturmedløbende tankegang. Vi så i Figur 1 toppunkterne for tilslutningen til velfærd i 1997 og 2007. Det er

givetvis stærkt påvirket af den forudgående højkonjunktur. Selv om forventningerne stiger, når økonomien går frem, er effekten dog ikke rent mekanisk. Vælgerne er også påvirkede af politikernes udtalelser. 1997-valget kom ganske vist efter "kartoffelkuren" i 1996, men vælgerne havde stadig statsminister Poul Schlüters berømte udtalelse om, at "det går ufattelig godt", i frisk erindring. Og toppen i 2007 var også påvirket af, at Fogh Rasmussen havde drejet partiet Venstre ind på en positiv kurs i forhold til velfærdsstaten. Som påvist af Shamshiri-Petersen (2010: 266-69) havde dette særlig stor effekt på Venstre-vælgernes holdninger.

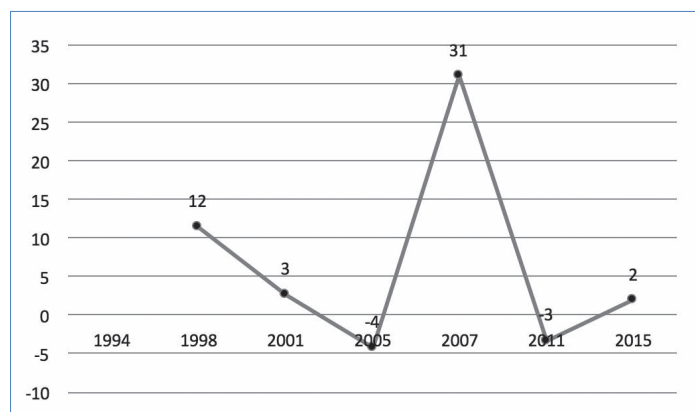
Det betyder ikke, at partierne og politikerne kan styre vælgernes holdninger. Men hvis der italesættes en "brændende platform", og det opfattes som troværdigt, kan befolkningens offervilje mobiliseres. Schlüter-regeringen iværksatte i 1982 en stram sparepolitik med talrige "upopulære" forslag. Men det blev accepteret af vælgerne, fordi krisebevidstheden var så stærk (Petersen et al., 1987; Petersen, 1996). Det blev i øvrigt opfanget af en enkelt Observamåling i Jyllands-Posten (16.10.1982), der overraskende konkluderede, at der var vælgerflertal for alle regeringens forslag. Det byggede dog på,

at man havde opstillet to ja-kategorier: ”1. Synes, forslaget er godt og kan derfor gå ind for det”, og ”2. Synes, forslaget er dårligt, men vil gå ind for det pga. landets økonomiske situation”. Når de to kategorier blev lagt sammen, var der flertal (Goul Andersen, 1988: 164). Det ligner et skoleeksempel på et ledende spørgsmål, men det opfangede faktisk det essentielle, nemlig at tilslutningen er betinget. Økonomien blev opfattet som katastrofal, og der var ønske om, at der blev gjort noget. Da det få år senere angiveligt gik ”ufattelig godt”, blev svarkategori 2 reelt til nej-sigere.

Vælgerne er solidariske – men det er de også med samfundsøkonomien (Petersen et al., 1987, Petersen, 1996; Giger & Nelson, 2013). I 2011 var 53 pct. enige i, at ”i den nuværende økonomiske situation er der ikke råd til at øge de offentlige udgifter til velfærdsopgaver”. Kun 28 pct. var uenige. I 2015 var der 27 pct. enige, men 42 pct. uenige.

Det er velkendt, at krisetider kan bruges til at gennemføre tiltag, der ville være vanskelige at få accepteret under en højkonjunktur. Hovedparten af de mange reformer, der blev gennemført i perioden 2010-15, havde været på tegnebrættet længe – de fleste allerede før krisen. Men det betyder ikke, at ”ubehagelige” reformer kun kan gennemføres under en økonomisk krise. Befolkningen har i mange år haft en bekymring over for, om velfærden kunne opretholdes, fx når der bliver mange flere gamle. Men det er bemærkelsesværdigt, at aldringsudfordringen i Danmark i det store og hele er blevet løst, uden at reformerne har mødt den store modstand. Nogle gange er det sket med klassiske tilslørings teknikker (Pierson, 1993) – Velfærdsreformen 2006, der indekserede pensionsalderen ved udviklingen i restlevetiden for 60-årige var et skoleeksempel. Men det er også i mange tilfælde sket temmelig åbent.

**Figur 6.** Overvægt, der er uenige i, at velfærdsstaten kan opretholdes på længere sigt. Opinionsbalancer. Procentpoint.



Kilde: Valgundersøgelserne.

SPM. " På længere sigt er der ikke råd til at opretholde velfærdsstaten, som vi kender den i dag" (pct. uenig minus pct. enig).

Klangbunden har været en temmelig udbredt bekymring for, om velfærdsstaten lod sig opretholde på længere sigt, som vi kender den. Som det fremgår af Figur 7, har der i de sidste 20 år typisk været nogenlunde lige mange bekymrede og ubekymrede – med 2007 som en optimistisk undtagelse.

Det er ikke mindst aldringen, der har trængt sig på. Den massive protest mod 1998-indgrebet i efterlønnen blev af mange tolket som udtryk for, at det ikke var muligt at komme igennem med reformer, men tolkningen var forkert. Allerede i fra februar 1997 og frem, altså næsten to år inden 1998-indgrebet, erklærede et flertal af vælgerne sig enige i, at »Efterlønsalderen bør hæves til 62 år i takt med, at vi bliver flere ældre i Danmark« (Goul Andersen, 2009: 15).<sup>2</sup> Når vælgerreaktionen blev så voldsom, skyldtes det følelsen af bedrag, mere end reformens konkrete indhold.

Det betyder ikke, at der er carte blanche fra vælgerne til alle reformer. Men det er ikke vanskeligt at få danske vælgere til at acceptere ”upopulære” tiltag, hvis der kan argumenteres for, at de er nødvendige, og hvis de opleves som fordelingspolitisk rimelige. Det er da også karakteristisk, at Danmark er et af de få lande, der stort set har løst aldringsproblemet – uden væsentlig folkelig protest.

Til gengæld er der solid modstand mod *visse* typer af reformer. Det gælder fx brugerbetaling, som hurtigt blev pillet ud af det første moderniseringsprogram under Schlüter-regeringen i 1980'erne: Brugerbetaling har markante fordelingspolitiske effekter.

Andre reformer som udlicitering og inddragelse af frivillige kan støde på modstand fra offentligt ansatte – som har betydelig lydhørhed i befolkningen – men møder ikke de store principielle barrierer, selvom befolkningen som nævnt har et mere positivt syn på den offentlige sektors effektivitet end tidligere.

I angelsaksiske lande har der været reformer i retning væk fra universelle ordninger hen mod større målretning af ydelser (Béland et al., 2014). I Danmark anser beslutningstagerne normalt ikke sådanne reformer for hensigtsmæssige, fordi samspillet mellem skatter og aftrapning af tilskud giver for høje sammensatte marginals-katter. Generelt er det heller ikke populært. Men der er enkelte undtagelser. For eksempel har vælgerflertallet altid støttet, at børne-/ungeydelsen skulle være indkomstafhængig (hvad den blev fra 2014), hvorimod den universelle SU, der blev indført næsten samtidig, altid har nydt stor opbakning i befolkningen (Goul Andersen, 2015).

### Voice eller exit: Er tilslutning fra vælgerne en forudsætning for reformer?

Danske vælgere er ikke svære at overtale til ganske vidtgående reformer, hvis de kan begrundes med akut økonomisk pres

NOTE 2 Igen er spørgeteknikken afgørende. Kort forinden havde en Gallup-måling vist (Berlingske Tidende 6.7.1996), at kun 5 pct. ønskede efterlønsordningen afskaffet, 86 pct. ønskede den bevaret. Det kunne ligne et ledende spørgsmål, fordi der henvises til aldringen. Men spørgsmålet ville netop blive præsenteret med dén framing, når det blev aktuelt.

eller langsigtede problemer ved at fortsætte som hidtil. Det er læren fra de sidste 30 år. Får man ikke opbygget en sådan forståelse, kan reformer til gengæld være politisk selvmorderiske. Der skal dog til slut peges på, at udfaldet også *kan* være et andet. Borgerne kan stemme med fødderne og tilpasse sig de ændrede vilkår.

Den tidligere V-regering lagde i 2016 op til en 2025-plan med en årlig vækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. – i regeringsgrundlaget for VLAK-regeringen blev der endda lagt op til en årlig vækst på kun 0,3 pct. Det er væsentligt mindre end befolkningstilvæksten på ca. 0,6 pct. årligt, og hertil kommer en voldsom stigning i antallet af ældre over 75 år på op mod 45 pct. fra 2016 til 2025. Skulle programmet blive realiseret, ville der være lagt op til betydelige nedskæringer i den offentlige service (med mindre der findes meget store produktivitetsforbedringer).

Spørgsmålet er så, hvordan befolkningen ville reagere på dét. Den oplagte mulighed er protest og krav om større bevillinger. Brugere af daginstitutioner, skoler, hospitaler osv. har store forventninger, og de vil sandsynligvis reagere politisk på nedskæringer. Men der er også den mulighed, at de vil betale en ekstra pris og finde mere tilfredsstillende – private – løsninger for sig selv. Ydermere er stort set alle institutionelle begrænsninger for at udbyde privat velfærdsservice i dag fjernet, så det er mulighed for at skabe et marked, hvis der er en efterspørgsel.

Skulle dette ske, er vælgerreaktionen ikke nødvendigvis et krav om tilbagerulning af reformer eller genoprettelse af standarder. Det kunne også tænkes, folk fandt sig helt godt tilfredse som private velfærdsbrugere. Yderst set kunne de endda ønske skattelettelser for at have råd til at få dækket deres velfærdsbehov. Indtil videre er dette kun en teoretisk mulighed – og var der en mulighed for større reformer i 2016, synes tidspunktet i 2017 at være forpasset. Men man skal ikke udelukke muligheden for, at større eller ”snigende” reformer, som vælgerne ikke har bedt om, kan udløse en *crowding in* af privat velfærd, og at de, der vælger en privat strategi til at opnå den ønskede velfærd for sig selv, kan ende med efterfølgende af acceptere situationen.

## REFERENCER

- Albrekt Larsen, Christian (2008). *Danskernes nationale forestillinger*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Albrekt Larsen, Christian (2013). *The Rise & Fall of Social Cohesion. The Construction & Deconstruction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*. Oxford: Oxford University Press.
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2013). “Fattigt. Vælgerne mere stabile end politikerne”. *Politiken* 24.1.2013. Debat p.10.
- Béland, Daniel, Paula Blomqvist, Jørgen Goul Andersen, Joakim Palme & Alex Waddan (2014). “The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden, and the United Kingdom”. *Social Policy & Administration*, vol. 48 (7), pp. 739-756.
- Giger, Nathalie & Moira Nelson (2013). “The Welfare State or the Economy? Preferences, Constituencies, and Strategies for Retrenchment”, *European Sociological Review*, vol. 29 (5), pp. 1083-1094.
- Glans, Ingemar (1984). “Fremskridtspartiet – småborgerlig revolt, högerreaktion eller generel protest?”, pp. 195-228 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard, red., *Valg og vælgeradfærd. Studier I dansk politik*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Goul Andersen, Jørgen (1982). »Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?« pp. 175-209 i Dag Anckar, Erik Damgaard & Henry Valen (red.), *Partier, ideologier, væljare*. Aabo: Aabo Academy Press.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). “Vælgerne holdninger til den offentlige udgiftspolitik”, pp. 145-190 i Karl-Henrik Bentzon, red., *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Goul Andersen, Jørgen (1999) »Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare State Support: Denmark in the 1990s.« pp.13-33 in Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby, eds. *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). “Farligt farvand: Vælgerne holdninger til velfærdspolitik og skatter”, pp. 293-314 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre, red., *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: System.
- Goul Andersen, Jørgen (2008). “Public Support for the Danish Welfare State”, pp. 75-114 i Erik Albæk, Leslie C. Eliason, Asbjørn Sonne Nørregaard & Herman M. Schwartz, eds., *Crisis, Miracles, and Beyond*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2009). Retrenchment with consent. Framing, persuasion and ambivalent attitudes in two Danish Welfare Reforms. Paper prepared for ESPA Net conference Urbino, 17–19. Sep. 2009. Trykt som CCWS Working Paper No. 74.
- Goul Andersen, Jørgen (2015). “Universalisme eller målretning? Ambivalente holdninger – og praktiske operationaliseringer af universalisme”,

pp. 105-118 i Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (red.), *Den universelle velfærdsstat. Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*. København: Frydenlund Academic.

Goul Andersen, Jørgen (2016). "Er arbejderne gået mod højre – og er vælgerkorpset?" pp. 128-141 i Jørgen Goul Andersen & Ditte Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg til jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*. København: Frydenlund Academic.

Goul Andersen, Jørgen & Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Goul Andersen, Jørgen & Rune Stubager (2013). "Krise og velfærdsholdninger", pp. 163-188 i Rune Stubager, Kasper Møller Hansen & Jørgen Goul Andersen, red., *Krisevalg. Økonomien og folketingsvalget 2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, Carsten (2012). "Labor market- versus life course-related social policies. Understanding cross-program differences", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19 (2), pp. 275-291.

Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og Politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Hans Jørgen (1979). *Politiske holdninger og fremskridtsstemme*. København: Forlaget Politiske Studier.

Petersen, Eggert, Ole Steen Kristensen & Knud-Erik Sabroe (1987). *Danskernes tilværelse under krisen, bd. II. Studier i den politisk-psykologiske udvikling 1982 til 1986*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Petersen, Eggert (1996). "Den samfundspsykologiske udvikling 1982-1986-1988-1990-1994", pp. 15-168 i Eggert Petersen et al., *Danskernes trivsel, holdninger og selvansvarlighed under "opsvinget". Træk af den politisk-psykologiske udvikling 1982-86-88-90-94*. Aarhus: Psykologisk Institut/Aarhus Universitetsforlag.

Pierson, Paul (1993). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shamshiri-Petersen, Ditte (2010). *Holdnings- og partiskift blandt danske vælgere på basis af paneldata*. Phd-afhandling, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.

Svallfors, Stefan (1989). *Vem älskar välfärdsstaten?* Lund: Arkiv Avhandlingsserie.

van Oorschot, Wim (2000). "Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public", *Policy & Politics*, vol. 28 (1), pp. 33-48.

van Oorschot, Wim (2006). "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states", *Journal of European Social Policy*, vol. 16 (1), pp. 23-42.

Wilensky, Harold L. (1976). *The New Corporatism: Centralization, and the Welfare State*. Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology.



# EU og velfærdspolitikken

Europæisk velfærdspolitik står ved en skillevej af betydning for national velfærdspolitik og EU-samarbejdet. Fortsætter EU's velfærdspolitik ad vejen med stram makroøkonomisk koordinering og sikring af vandrende personers sociale rettigheder, risikerer dette at føre til en øget opfattelse i befolkningerne om, at mere EU betyder flere velfærdsbesparelser og mere social dumping og velfærdsturisme. Den i 2013 lancerede social investeringsstrategi er med Juncker-Kommissionen blevet suppleret med forslag til mobilitetspakke. Artiklen argumenterer for, at Kommissionens forslag til mobilitetspakke kan føre til et kapløb mod bunden inden for arbejdsmarkeds- og velfærdspolitikken og på EU-niveau til mindre opbakning til EU og ultimativt til flere Brexits.



## JON KVIST

Professor, Roskilde Universitet  
 Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv  
 Email: jkvist@ruc.dk

### 1. Indledning

Historisk handler det europæiske samarbejde om at sikre fred og velstand gennem etablering af et indre marked, mens offentlige udgifter til fx velfærd og offentlige indtægter er et nationalt anliggende. Medlemslandene vedtog dog efter den økonomiske krises start i 2008 en strammere makroøkonomisk koordinering med betydning for velfærdspolitik. Skærpede finansielle mål og sanktioner blev fulgt af anbefalinger eller krav til reformer. Velfærdsområdet blev i mange lande skåret samtidigt med øgede velfærdsbehov på grund af højere arbejdsløshed og aldrende befolkninger. Flytningestrømmen 2015 resulterede i genintroduktion af nationale tiltag som grænsekontrol, og en fælles kvotaordning blev ikke fulgt. Diskussioner om migration, social dumping og velfærdsturisme dominerer EU-debatten i mange lande og bidrog til Brexit i juni 2016. Store udfordringer og upopulære og fejlslagne politikker har ikke øget EU's troværdighed i velfærdspolitik eller dens generelle popularitet.

Dette er baggrunden for de to sidste Europa-Kommissioners forsøg på at puste nyt liv i EU's sociale dimension. Under formand José M. Barroso lancerede Kommissionen i 2013 en social investeringsstrategi, der langt hen ad vejen er et nordisk blueprint for velfærdsreformer. Strategien er baseret på den åbne koordinationsmetode, hvor lande selv kan vælge, hvordan de vil arbejde på at nå fælles mål (Kvist 2016). Under Jean-Claude Juncker stillede Kommissionen i december 2016 forslag om en Mobilitetspakke, og i marts-april 2017 følger et forslag om en europæisk søjle af sociale rettigheder. Mobilitetspakken indeholder ændringer af gældende EU-lovgivning med forrang for national lovgivning. Medlemslandene skal forhandle Mobilitetspakken og søjlen i foråret 2017.

I denne artikel argumenterer jeg for, at EU-samarbejdet står over for to udfordringer, der kan påvirke såvel national velfærdspolitik som selve den Europæiske Union, som vi kender den i dag. Det drejer sig om koordinering af sociale rettigheder, hvor en række forhold ikke opfattes som fair og rimeligt omkring afledte rettigheder for familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere, social dumping og velfærdsturisme. Og det drejer sig om mobilitet af ydelsesmodtagere og eksportable sociale ydelser.

Efter en kort status på EU's velfærdspolitik anno 2017 gennemgår artiklen udfordringerne fulgt af en diskussion af, hvorvidt Kommissionens udspil til mobilitetspakke imødekommer udfordringerne, og hvilke perspektiver dette giver for europæisk velfærdspolitik både nationalt og på EU-niveau.

### 2. Status på europæisk velfærdspolitik

Velfærdspolitik er overvejende et nationalt område. Ingen EU-lovgivning dikterer, at EU-landes nationale velfærdspolitik skal se ud på en bestemt måde. EU selv har en begrænset velfærdspolitik med en enkelt egen ordning, Ungdomsgarantien, og økonomisk støtte til projekter i forskellige regioner, sektorer og persongrupper.

National velfærdspolitik er dog påvirket af EU-samarbejdet omkring politisk makroøkonomisk koordinering og af domstolsafgørelser, som blandt søger at sikre den fri bevægelighed af (især) arbejdskraft, kapital, serviceydelser og varer samt fri konkurrence, se Oversigt 1 (se også Porte og Heinz, 2015). For eksempel har EU-Domstolen over årene gradvist inddraget flere persongrupper og ydelser, så stadigt flere personer har

ret til stadig flere ydelser fra andre lande, end de kommer fra, arbejder i eller bor i. Dertil søger Europa-Kommissionen at identificere og udbrede vellykket national velfærdspolitik baseret på medlemslandes egne optagelse af ideer.

### Oversigt 1. Velfærdspolitik nationalt, berørt af EU, og af EU

#### *National velfærdspolitik*

- Velfærdspolitik som familie-, sundheds-, socialuddannelse og beskæftigelsespolitik bestemmes centralt, regionalt og lokalt
- Arbejdsmarkedsforhold som løn- og arbejdsvilkår bestemmes politisk af folkevalgte eller af arbejdsmarkedets parter gennem overenskomstaftaler centralt eller lokalt

#### *National velfærdspolitik berørt af EU's lovgivning og politikker*

- Lovgivning forbyder diskrimination på grundlag af (EU-)nationalitet, køn, alder, etnicitet, handicap, religion, og seksualitet
- Lovgivning og domstolsafgørelser giver stadig flere vandrende personer og mobile ydelsesmodtagere ret til stadig flere velfærdsydelser
- Eventuelle lovfastsatte løn- og arbejdsforhold bryder med dansk model
- Landespecifikke anbefalinger til velfærdsreformer i makroøkonomisk koordinering går fra at være frivillige over skærpede krav ved overtrædelse af konvergenskrav til at blive sanktionerbare krav ved krisepakker som til Grækenland
- EU strategier bidrager til erfaringsudveksling ift. sociale investeringer, social tryghed, sundhed, beskæftigelse, uddannelse m.v.

#### *EU's egen velfærdspolitik*

- EU's Ungdomsgarantien giver unge ret til tilbud om uddannelse, praktik, aktivering eller job efter seks måneders inaktivitet
- EU's fonde bidrager til (typisk halv) finansiering af projekter til særlige regioner, sektorer, og persongrupper

På grund af en relativt god økonomi og ditto velfærdspolitik får Danmark overvejende anbefalinger, der er i tråd med allerede lagte reformplaner, og som vi kan vælge at følge eller lade være, ligesom vi allerede lever op til fx Ungdomsgarantiens 6-månedersperiode. I et dansk perspektiv udfordres velfærdspolitikken derfor overvejende af lovgivning og – især – domstolsafgørelser, der gradvist fratager danske politikeres og myndigheders suverænitet til at bestemme, hvem der skal have hvad og hvor meget og under hvilke forudsætninger. I et tilfælde – migration af flygtninge – udfordres vi dog af mangel på fælles politikker.

### 3. Koordinering af sociale rettigheder

Arbejdskraftens fri bevægelighed var målet for EU's første initiativ på det socialpolitiske område. Den tredje forordning i EF's historie, Forordning 3/58, fik til opgave at koordinere de nationale sociale ordninger, så national lovgivning ikke hæmmede fri bevægelighed af arbejdskraft. De seks EU-lande i 1958 havde obligatoriske socialforsikringsordninger og en mandlig hovedforsørger som dominerende familiemodel. Socialforsikringsordningerne skulle sikre den forsikrede arbejdstager og hans familie en økonomisk kompensation ved ledighed, sygdom, alderdom, og når der kom børn til. Sammen med princippet om ligebehandling bygger koordineringen af vandrende arbejdstageres rettigheder (forordning 883/2004) derfor på:

- Sammenlægning af optjeningsperioder. Rettigheder optjenes ved at man bor, arbejder, eller betaler skat og sociale bidrag i et land. For at undgå tab af rettigheder ved flytning mellem lande med forskellige ordninger indførtes princippet om sammenlægning af optjeningsperioder.
- Afledte rettigheder. Da ydelserne skulle sikre hele familiens forsørgelse var det almindeligt ikke blot, at der blev udbetalt ekstra store ydelser til personer, der havde familie, men også at den forsikrede familiemedlemmer var dækket, fx med barseldagpenge for konens vedkommende eller med børneydelser og studiestøtte for børnenes vedkommende. Dette princip om afledte rettigheder kom derfor med i bestemmelserne om koordinering.
- Eksportable ydelser. Da familien ofte blev hjemme, mens manden var i et andet land for at arbejde, indførte man et princip om eksportable ydelser, der gjorde det muligt at sende ydelser hjem til familien.
- Ét kompetent land. Borgeren får sine ydelser fra ét land, også når lande deler finansiering.

Med aldrende befolkninger, flere fagligt og højt uddannede i arbejdsstyrken (hvor kvinder er bedst), mangfoldige familietyper samt nye normer og værdier er målet for EU og alle EU-lande at maksimere arbejdsudbuddet, herunder at sikre alle, der kan, er i arbejde, uafhængig af deres familiemodel. I det lys skal man se EU's strategier for uddannelse, beskæftigelse og sociale investeringer. Og i det lys forekommer principperne om afledte rettigheder og eksportable ydelser at være anakronismer.

Kommissionens forslag ændrer ikke meget på det billede. Det eneste moderniseringsforslag er, at der ikke længere gives afledt ret til familiedydelser, der skal erstattes indtægt i en børnepasningsperiode. Konen i Krakow kan ikke længere få adgang til norsk barsel på grund af husbondens arbejde i Oslo. Men princippet om afledte rettigheder bevares for andre ydelser, herunder børnefamilieydelser. Kommissionen foreslår heller ikke foreslår at indføre indeksering af sociale sikringsydelser med løn, priser eller købekraft, som ønsket af den danske

regering og arbejdsmarkedets parter i Danmark. Optjeningsprincipper fungerer ikke som værn på grund af princippet om sammenlægning af optjeningsperioder. Det førte fx til, at Europa-Kommissionen fortalte Danmark, at vores nyindførte optjeningsprincip for børnefamilieydelse skulle medregne perioder i andre lande ved udmåling af ydelsen. Med mindre medlemslandene bliver enige om fx indførsel af indeksering under forhandlingerne om mobilitetspakken, betyder dette, at børnefamilieydelse udregnet efter fx danske forhold, bliver udbetalt i lande hvor de har op til otte gange så stor købekraft.

I det omfang arbejdsgivere succesfuldt får sociale ydelser til at fremstå som en del af lønpakke for vandrende arbejdstagere, giver koordineringsreglerne rammerne for statsubsidieret social dumping (se også Madsen 2015).

#### 4. Mobilitet af ydelsesmodtagere

Koordineringen af sociale rettigheder gør det også muligt i et vist omfang at tage ydelser med til andre lande. Det er alene kontantydelse, der kan eksporteres, og ikke naturalydelse. Tilsvarende giver anden EU-lovgivning EU-borgere mulighed for at tage til andre EU-lande for at modtage ydelser betalt af deres hjemland (se Martinsen og Vasev 2015).

Kommissionens forslag til revision af koordinering af sociale rettigheder er i høj grad en kodificering af domspraksis. De tre måske vigtigste elementer er indførsel af en karenperiode efter dansk model, forlængelse af mulig eksportperiode og ændring af regler for finansiering af grænsearbejderes arbejdsløshedsydelse.

En karenperiode på tre måneders beskæftigelse i et land skal, ifølge Kommissionen, være en betingelse for sammenlægning af forsikrings- og beskæftigelsesperioder for ret til dagpenge. Forslaget blåstempler dansk praksis (296 timers arbejde indenfor tre måneder) og udvider det til hele EU.

Forslaget om at forlænge perioden med eksportable arbejdsløshedsydelse fra 3 til 6 måneder er stik imod danske ønsker, hvor arbejdsmarkedets parter (undtagen AC) problematiserer, at dagpenge kan eksporteres til lande med væsentligt lavere lønninger og leveomkostninger end Danmark. Dagpengesatsen for en fulltidsforsikret på 18.113 kr. i 2016 er højere end mindstelønnen i alle EU-lande og højere end gennemsnitlønnen i alle øst- og sydeuropæiske lande, undtagen Italien. Hvis satsen på dagpenge blev sat ud fra købekraften i landet, hvor modtageren tog hen, typisk hjemlandet, ville den variere fra 6.260 kr. i Bulgarien til 10.612 kr. i Slovenien. Med andre ord kan man for sine dagpenge købe tre gange så meget i Bulgarien som i Danmark.

Endelig foreslår Kommissionen, at grænsegængeres dagpenge skal betales af bopælsland, hvis seneste ansættelse er under 12 måneder, og af beskæftigelsesland, hvis ansættelsen er længere. Det vil betyde større udgifter i lande med mange pendlende EU-arbejdere som Danmark.

#### 5. Perspektiver for europæisk velfærdspolitik

Europæisk velfærdspolitik tilvejebringes altovervejede nationalt. Kernen af EU's velfærdspolitik er at sikre fri bevægelighed og fri konkurrence, hvor koordineringen af vandrende arbejdstagere sociale rettigheder udgør en hjørnesten. Denne politik berører et stigende antal personer i gamle EU-lande, omend stadig relativt få personer, og er ikke dyr (for dagpenge se Dagpengekommissionen, 2015). Men som nationale EU-debatter og -valg viser, er der en udbredt opfattelse i mange EU-lande af, at principper for andre EU-borgere brug af nationale velfærdsydelse ikke er fair og rimelig. Befolkningen især i de gamle EU-lande har svært ved at forstå at man som arbejdstager i fx Danmark får ret til familieydelse på vegne af børn, der ikke er i Danmark, og at børnefamilieydelse bliver sendt til det land, børnene bor i, uden at tage højde for forskellige leveomkostninger.

Bekymringen for uønsket brug af sociale ydelser er også del af den mere generelle utilfredshed med EU i lande så forskellige som de baltiske, nordiske, kontinentaleuropæiske og angelsaksiske. Opfattelsen af andres EU-borgere utilsigtede brug af nationale ydelser er ikke en funktion af, hvilken type velfærdsmodel et land har eller af velfærdsydelsens optjening, størrelse eller længde. En af årsagerne til, at Storbritannien forlader EU, er frygten for en utilsigtet brug af deres sociale ydelser, vel at mærke ydelser forbeholdt arbejdstagere og på et niveau under de nordiske landes.

Udfordringen for EU's velfærdspolitik er derfor at ændre principper for vandrende personers sociale rettigheder, så de fremstår fair og rimelige, og så sociale ydelser hverken fremstår som magneter for velfærdsturisme eller som statsubsidieret social dumping. Det kan fx ske ved at afløse princippet om afledte rettigheder med et individualiseringsprincip og ved at afgrænse eller indekser eksportable ydelser. Kommissionens forslag til mobilitetspakke indeholder kun ét eksempel på dette (barselsdagpenge). Tværtom øges længden for eksportable dagpenge.

Selvom Kommissionen først kommer med forslag til en europæisk søjle for sociale rettigheder i marts-april, gør høringsmateriale og tidlige udmeldinger det også usandsynligt, at denne har mere fair og rimelige principper og respekterer nationale modeller. Det gælder fx Kommissionens ønske om at lovfæste løn- og arbejdsforhold, der i Danmark aftales kollektivt. Formand Juncker har dog erklæret, at søjlen først gælder i euro-lande, hvorfor Danmark og Sverige kan stå udenfor.

Hvis ikke befolkningers bekymringer – reelle eller ej – imødekommes i de igangværende reformer af EU's sociale dimension risikerer man at de i stedet imødekommes på nationalt niveau. Det sker når nationale politikere reducerer velfærdsydelsers adgang, størrelse eller kvalitet for ikke at tiltrække folk fra andre lande. Princippet om ligebehandling forbyder reformer at skelne mellem EU-borgere og sammenlægningsprincippet gør optjeningsperioder virkningsløse. Derfor vil velfærdsreformer ramme såvel personer fra udlandet som herboende i

samme situation. Risikoen opstår for et kapløb mod bunden, når lande for at undgå at tiltrække de mindst ønskede borgere, velfærdsturisterne, sætter ydelserne lavere end de ellers ville have gjort og med et kig til situationen i andre lande. Det ville være tragisk, hvis det europæiske projekt for at skabe et socialt Europa for vandrede arbejdstagere og deres familier skaber et asocialt Europa for de svageste.

---

#### LITTERATUR

Dagpengekommissionen (2015). Arbejdskraftsmobilitet, *Arbejdsrapport*, København: Beskæftigelsesministeriet.

Kvist, Jon (2016). *Fighting poverty and exclusion through social investment*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

Madsen, Per Kongshøj (2015). Dansk flexicurity under pres – både indefra og udefra, *Samfundsøkonomen*, nr. 1, april, s. 5-10.

Martinsen, Dorte Sindbjerg & Nikolay Vasev (2015). A difficult encounter: National healthcare models and the European Union, *Social Policy and Administration*, 49(4): 427-444.

Porte, Caroline de la & Elke Heinz (red.) (2015). *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*. Basingstoke: Palgrave.

# Modtagelse af uledsagede mindreårige asylansøgere

Denne artikel behandler velfærdsstatens modtagelse af de uledsagede flygtningebørn. Artiklen diskuterer skismaet mellem de konventioner, der omhandler børns rettigheder, og den danske velfærdsstats egeninteresser. På den ene side er velfærdsstaten optaget af, at de uledsagede mindreårige er sårbare og skal behandles som børn. På den anden side er myndighederne også optagede af, at sortere flest muligt fra, så der ikke er nogle, der opnår asyl uberettiget i forhold til de gældende regler.



**VIBEKE ANDERSSON**

Lektor  
Global Refugee Studies  
Aalborg Universitet, København  
Email: van@cgs.aau.dk

Migrationskontrol er blevet et vigtigt emne i politik og i medierne. Presset på asylsystemerne fører til nye tiltag, både i Danmark og i resten af Europa. Artiklen diskuterer, om der er et skisma mellem de konventioner, der omhandler børns rettigheder, og den danske velfærdsstats egeninteresser, når den modtager og kategoriserer det, der kaldes 'uledsagede mindreårige asylansøgere' (Ny i Danmark). Udlændingestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration benævner gruppen af børn, der kommer alene til Danmark, som 'uledsagede mindreårige asylansøgere', og netop ikke 'børn'. Den danske lovgivning har ikke en særlig praksis, når det gælder børn. De uledsagede mindreårige er underlagt samme rammer, som gælder for voksne: "Uledsagede mindreårige asylansøgere skal som udgangspunkt, opfylde de samme betingelser som andre asylansøgere for at få deres ansøgning behandlet i Danmark" (Ny i Danmark). Der er dog nogle retningslinjer for behandlingen af deres ansøgninger: "Ansøgningerne skal således behandles hurtigt, og de uledsagede mindreårige bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale" (Ny i Danmark). Det vil blive diskuteret, om den måde, man omtaler disse børn på i officielle dokumenter, og om den måde, man behandler børn, der flygter alene, på, er problematisk for den danske velfærdsstat.

Begrebet 'Child's Best Interest' – barnets tarv – vil være omdrejningspunktet for diskussionen i denne artikel. Barnets tarv udtrykker det, der måtte være det bedste for barnet, men da dette er situationsbestemt, vil der være nuancer, der afgør, hvorvidt man handler i overensstemmelse med 'Child's Best Interest'. Diskussionen vil være organiseret omkring forskellige

vigtige begreber. Flygtningekonventionens 'velbegrunnet frygt for forfølgelse' og de instrumenter, velfærdsstaten bruger for at fastslå, om dette er tilfældet, vil være ét emne. Hvordan de uledsagede mindreårige bliver repræsenteret, vil være et andet. Asylprocessen vil blive diskuteret kort, og den måde, børn, der flygter alene, bliver defineret på, når de ankommer til Danmark vil også blive diskuteret.

Man kan argumentere for, at asylsystemet kan beskytte velfærdsstaten i forhold til immigration (Teubner 1986; Gibney & Hansen 2003; Greve 2007). Der er i den daglige tale, og i medie billedet, ofte forvirring af begreberne, når man taler om 'migranter', 'flygtninge' og 'asylansøgere'. Men det er ikke uden betydning, hvordan folk, der ankommer til Danmark, bliver kategoriseret, da der med hver kategori følger forskellige rettigheder. Denne artikel fokuserer på børn under 18 år, og hvordan staten håndterer modtagelsen af dem. Et af de centrale argumenter er, at der ser ud til at være en indbygget modsigelse mellem det, der er i barnets interesse (Child's Best Interest/barnets tarv), og det, der er i velfærdsstatens interesse (Engebrigtsen 2003). Dette får følger for, hvordan man modtager børn under 18 år, og har konsekvenser for barnet selv, da der er vigtige forskelle mellem de tilbud, der gives til til asylansøgere under 18 år, og til dem over 18 år. En af de væsentligste forskelle er, at behandlingen af asylsagen er hurtigere for børn end for voksne ansøgere. Argumentet i artiklen bliver samtidig, at der med den hurtige behandling kan opstå fejkilder – med den konsekvens, at barnet kan opleve en uretfærdig behandling.

### Brug af termer

Børn, der ankommer til Danmark alene, får betegnelsen 'uledsagede mindreårige asylansøgere', fordi betegnelser som denne gør det muligt at iværksætte bureaukratisk praksis i forhold til en bestemt type af asylansøger (Bustamente 2002; Zetter 2007). Brugen af termen 'asylansøger' i stedet for 'flygtning' er vigtig for bureaukratiet i asylprocessen, fordi:

*...the transformer label 'asylum seeker' [...] is demarcated by the whole sale withdrawal or reduction of established rights: examples are here fast track appeals and deportation, limited judicial review, more detention, so called white lists of countries presumed not to persecute, European conventions preventing multiple applications in EU Member States (Zetter 2007:181)*

'Uledsaget mindreårig asylansøger' er en kategori, som er formet for at kunne behandle en bestemt gruppe af asylansøgere. Det er vigtigt at understrege, at termen 'uledsaget mindreårig' er forskellig fra kategorien 'barn', som ellers bruges af staten til at betegne personer under 18 år (f.eks. i børneloven). Internationalt er der 'Convention of the Rights of the Child' og 'UNHCR Guidelines on 'Determining the Best Interest of the Child', som begge dækker børn og deres behov.

Brugen af termen 'mindreårige' (og ikke 'børn') skaber en form for eksklusion:

*"Thus the child who is regarded as an alien is not quite a child, in the sense that he or she does not carry the conceptualization of innocence and vulnerability attributed to children generally. He or she is not, it would seem, entitled to the same consideration of care and protection and may be subject to the same hardships and procedural requirements imposed by immigration control as those experienced by adults" (Jones 2001:266)*

Uledsagede mindreårige asylansøgere kan således siges at være betegnet som flygtninge og asylansøgere først, og børn dernæst. Desuden stilles der ofte spørgsmålstejn ved autenticiteten af deres status som asylansøgere, som man kan se i analysen af den proces, der tages i brug, når det skal bestemmes, om en mindreårig skal gives opholdstilladelse. Asylprocessen foregår ofte i et 'klima af mistro' (Stretmo 2014), og det er her, man kan argumentere for, at der sker et sammenstød mellem det at tage vare på sårbare flygtningebørn på den ene side og varetagelsen af velfærdsstatens interesser på den anden. For overhovedet at blive betragtet som asylansøger skal de, der kommer til Danmark, først dokumentere, at de er udsat for forfølgelse.

### 'Velbegrunnet frygt for forfølgelse' og kronologisk aldersbestemmelse

Når flygtninge søger asyl, er myndighederne forpligtet til at vurdere, om der foreligger 'velbegrunnet frygt for forfølgelse', som stipuleret i Flygtningekonventionen fra 1951. Hvad børn angår, så er myndighederne nødt til at etablere en viden om, hvorvidt barnet er i stand til at føle frygt (Bhaba 2001). Derfor er det vigtigt for myndighederne at fastslå barnets modenhed.

Ifølge en rapport fra Institut for Menneskerettigheder er børn under 12 år ikke at betragte som modne nok, mens børn over 15 er det (Institut for Menneskerettigheder 2015). Børnene er berettigede til goder som juridisk bistand, sygeforsikring, skolegang, og en status som 'mindreårig' fører til en hurtigere asylbehandlingsproces, rettigheder til familiesammenføring og bedre mulighed for at opnå opholdstilladelse (Hjern et al. 2011). Barnets alder er således vigtig at få fastslået for behandlingen af asylsagen. I udlændingelovens §40c(2) står der, at:

*"Politiet og Udlændingestyrelsen kan kræve, at en uledsaget udlænding, der oplyser at være under 18 år, medvirker til en lægelig undersøgelse med henblik på at fastslå udlændingens alder".*

Dette sker, fordi den uledsagede mindreårige sjældent har dokumenter, som for eksempel en fødselsattest, fra det land, de kommer fra. Et andet faktum er, at den mindreårige måske lyver om sin alder (Hjern et al. 2011; Bhaba 2001). Fra myndighedernes synspunkt er aldersbestemmelse en måde, hvorpå man kan undgå en udnyttelse af forskellige asylprocedurer, netop fordi det at være mindreårig uledsaget asylansøger gør det nemmere at opnå fordele i asylsystemet – som for eksempel en hurtigere behandling af asylsagen.

Danmark foretager en aldersvurdering af alle nyligt ankomne mindreårige (Dansk Røde Kors 2015). Dette gøres på trods af, at der er diskussion om hvor meget aldersbestemmelse bør bruges. For eksempel siger 'Separated Children in Europe Programme (SCEP): "[a]ge assessment procedures should only be undertaken as a measure of last resort, not as standard or routine practice" (2009:25).

Man kan diskutere den mere stramme politik for eksempel i forhold til aldersbestemmelse med diskurs, der er i forhold til at 'andre' vil udnytte velfærdssystemet, selvom dette i realiteten måske ikke foregår særligt ofte. Den aldersbestemmelses-teknik, som benyttes i Danmark, sker ved både en fysisk undersøgelse og ved en røntgenundersøgelse af kæbe eller visdomstand og det venstre håndled. Dette kan vække bekymring i forhold til princippet om barnets tarv (UNHCR Guidelines).

Undersøgelserne er kendt for at være temmelig upræcise, fordi metoderne oprindeligt blev udviklet til at bestemme barnets udvikling, når alderen allerede var kendt (Hjern et al. 2011:2). Og hvis unøjagtighederne ikke rapporteres til Udlændingestyrelsen, som behandler asylansøgningen, så vil beslutningen blive truffet på baggrund af upræcise antagelser (Dansk Røde Kors 2015). Ved næsten kun at fokusere på den fysiske alder er myndighederne blinde for andre faktorer, som er nødvendige for at få et resultat, der er så korrekt som muligt. SCEP har standarder for god praksis i forbindelse med aldersbestemmelse, som er:

*"Multi-disciplinary and undertaken by independent professionals with appropriate expertise and familiarity with the child's ethnic and cultural background. They must balance physical, develop-*

*mental, psychological, environmental and cultural factors*” (SCEP 2009:25).

Dette betyder, at ud over aldersbestemmelse bør man også inddrage barnets psykiske modenhed og etniske oprindelse og for eksempel vurdere, om der kan være spor af fejlnæring. Det står ikke nogen steder i hverken lovgivning eller anbefalinger, at barnet kan modsætte sig en aldersbestemmelse. Dog siger Institut for Menneskerettigheder, at hvis den mindreårige modsætter sig en aldersbestemmelse, så vil det næsten automatisk føre til mistro (Institut for Menneskerettigheder 2015).

På den ene side er velfærdsstaten optaget af, at de uledsagede mindreårige er sårbare og skal behandles som børn (hurtigere asylbehandling for at få fastslået flygtningestatus), men på den anden side er myndighederne også optagede af at sortere flest muligt fra (ved aldersbestemmelsen), så der ikke er nogle, der opnår asyl uberettiget i forhold til de gældende regler. Desuden kommer de børn, der får opholdstilladelse, til at befinde sig i en venteperiode, indtil de bliver 18 år, som vil være præget af usikkerhed, da de ikke ved, om de vil opnå endeligt asyl. Dette kan være i strid med Børnekonventionen (artikel 3). Der kan således spores en vis ambivalens ud fra forskellige 'logikker': sårbare børn versus personer, der bevidst udnytter velfærdsydelser. Argumentet er, at denne ambivalens afspejler sig i den måde, velfærdsstaten møder de uledsagede mindreårige asylansøgere på, og får følger for børnene, da de reelt er i en venteposition, selvom de opnår opholdstilladelse.

### Repræsentation

Når den uledsagede mindreårige ankommer til et dansk asylcenter, får han eller hun en personlig repræsentant tilknyttet. Dette administreres af Dansk Røde Kors. I sit opslag på nettet, fremhæver Røde Kors to karaktertræk, der er vigtige for at agere som personlig repræsentant for en uledsaget mindreårige: medfølelse og altruisme (Dansk Røde Kors). Dette er især tydeligt i de beretninger fra frivillige, som ses på hjemmesiden (Dansk Røde Kors). Medfølelse kommer til udtryk, fordi de uledsagede mindreårige ses som ofre, og altruismen bliver understreget ved, at den personlige repræsentant siges at få personlige oplevelser ved at arbejde som frivillig, blandt andet på grund af de moralske værdier, der efterspørges hos frivillige. At gengive de uledsagede mindreårige som ofre bruges ofte for at skabe medfølelse (Stretmo 2014) og til at præsentere flygtninge generelt som ofre, der ikke høres (Malkki 1996).

*What is most at stake politically with the refugee phenomenon is that refugees are silent – or rather, silenced – because they do not possess the 'proper' political subjectivity (i.e. state citizenship) through which they can be heard* (Nyers 2006:16)

ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2014) anfører, at den rolle, som den personlige repræsentant indtager, er meget vigtig, fordi repræsentanten er involveret i en række af sager, som er vigtige for den mindreåriges liv, og fordi repræsentanten er den eneste permanente kontakt, den mindreårige har (ECRE 2014). Det er den frivillige repræsentant,

der er rekrutteret på frivillig basis, og som kun har modtaget begrænset træning, som bliver den, der kan facilitere adgangen til velfærdssamfundet for den mindreårige. Der kan også blive tilknyttet en juridisk repræsentant, når den uledsagede mindreårige ankommer til Danmark, men dette er kun i tilfælde, hvor der opstår tvivl – for eksempel i appelsager. Og et argument kunne være, at frivillige repræsentanter er billigere for staten end juridiske repræsentanter – hvis disse blev allokert til hver enkelt af de uledsagede mindreårige. Da den personlige repræsentant synes at være den stabile person for den uledsagede mindreårige i mødet med det danske asylsystem, kan man karakterisere ham eller hende som en 'street level bureaucrat' (Lipsky 2010). Lipsky bruger begrebet 'street level bureaucracy', der beskriver det sted/de personer, hvor folk, i dette tilfælde de uledsagede mindreårige, møder bureaukratiet først. De personer, der arbejder på 'street level' udfører, deres arbejde under forhold, som er defineret af staten, men Lipsky anfører, at de kan være begrænset af forskellige faktorer, der gør, at de ikke kan udføre deres arbejde på en måde, som de opfatter som optimal. Derudover er der i mødet med mennesker, der har været udsat for traumer og voldelige handlinger, også brug for, at man bruger sine følelsesmæssige kompetencer (Graham 2002). Den personlige repræsentant er en forudsætning for velfærdsbureaukratiet i mødet med de uledsagede mindreårige, og som nævnt ovenfor, forudsættes der bestemte egenskaber hos dem, der melder sig frivilligt. Samtidig kan man sige, at den frivillige repræsentant bliver velfærdsstatens 'instrument' i modtagelsen af uledsagede mindreårige: *"the citizen is an effect and an instrument of political power rather than simply a participant in politics"* (Chruikshank 1999:5).

### Asyl

Udlændingeloven fastslår, at hvis en uledsaget mindreårige lever op til de krav, der ligger i FN's Flygtningekonvention fra 1951, så kan han eller hun få opholdstilladelse i op til 5 år, eller til han eller hun bliver 18 og derefter kan søge om asyl (som voksen). Den opholdstilladelse, der gives til den uledsagede mindreårige, er altså midlertidig, med mulighed for forlængelse (Institut for Menneskerettigheder 2015), og efter at være fyldt 18 år kan asylansøgeren sendes tilbage til oprindelseslandet. Dette er blevet kritiseret af EU-kommisær for Menneskerettigheder, Nils Muiznieks.

*"The prospect of being returned to their country of origin as soon as they turn 18, places unaccompanied minors whose asylum claims have been rejected in a situation of uncertainty which is harmful to their wellbeing and development"* (Muiznieks 2014:2).

Argumentet er her, at statens princip om at holde hånden under svage og sårbare mennesker og retsstatens pligt til at følge internationale konventioner og guidelines i forhold til børn støder sammen med politiske interesser i at begrænse antallet af asylansøgere i Danmark. For medarbejderne i kommuner, flygtningecentre og andre steder, hvor man kommer i direkte kontakt med de uledsagede mindreårige, kan de modsatte signaler føre til, at den faktiske behandling af børnene bliver modsætningsfyldt. Hos 'street level bureaucrats' kan

der komme interessermodsatninger mellem faglig stolthed (og empati) og bureaukratiske principper (Graham 2002). Det kan være en udfordring for de medarbejdere, der møder de uledsagede mindreårige i det daglige arbejde, at de uledsagede mindreårige ses som asylansøgere først, og som børn dernæst

### 'Børn' eller 'immigranter'?

De politikker, der bliver praktiseret over for uledsagede mindreårige, fremstår som ambivalente. På den ene side har vi ideen om den universelle velfærdsstat, som har underskrevet børnekonventionen og henholder sig til FN's retningslinjer om 'Barnets Tarv' (Child's Best Interests), og på den anden side er der en politisk interesse for at begrænset antallet af asylansøgere generelt, hvilket påvirker den behandling, de uledsagede mindreårige får i asylsystemet: De får en hurtigere afgørelse, fordi de er sårbare, men de får en tidsbegrænset opholdstilladelse og skal søge om asyl igen, når de bliver 18 år og dermed betragtes som voksne. Den tidsbestemte opholdstilladelse kan skabe usikkerhed hos den mindreårige. Desuden kan man diskutere, hvor sikker den metode, der bruges til aldersbestemmelse, er (Hjern et al. 2011), så afgørelser træffes måske på et usikkert grundlag. De ansatte, der møder de uledsagede flygtningebørn, har denne ambivalens tæt på sig i deres daglige arbejde med de uledsagede mindreårige.

Der er en vigtig pointe i, at de børn, der ankommer uden forældre eller andre voksne, konsekvent omtales som 'uledsa-

gede mindreårige asylansøgere' i den statslige praksis (Udlændingestyrelsen: Ny i Danmark). Dette skaber en form for 'afstand' til, at de er børn, og at der er praksisser, som sættes i værk, når man behandler sager med børn (jvf. 'børneloven og Børnekonventionen'). Når de ses som 'immigranter' frem for 'børn', skabes der en form for afstand i bureaukratiet, som de, der har med de uledsagede at gøre, skal forholde sig til i det daglige arbejde (Lipsky 2010). De frivillige repræsentanter har ikke en egentlig juridisk rolle, hvilket svækker deres handlekraft over for bureaukratiet. Og der lægges stor vægt på aldersbestemmelsen, unøjagtig eller ej, når det skal besluttes, om en mindreårig er netop det og har krav på at få sin sag behandlet som uledsaget mindreårig asylansøger. Hele processen skaber en anonymitet og en skabelse af en 'anden' – et 'objekt', som bureaukratiet kan behandle. Samtidig tillægges frivillige en stor rolle i forhold til rollen som den personlige repræsentant for de uledsagede mindreårige. Dermed kan processen i modtagelsen af de mindreårige, behandlingen af deres asylsager, hvori er inkluderet aldersbestemmelse, samt den usikkerhed, der opstår, når den mindreårige fylder 18 år og skal ansøge om asyl på ny gøre, at hele processen kunne være i modsætning til barnets tarv. Dermed kan man argumentere, at der er et skisma mellem velfærdsstatens ideal om at støtte de svageste og den måde, man behandler de uledsagede mindreårige ikke lever op til hverken børnekonventionen eller FN's guidelines.

### LITTERATUR

Bhabha, J. (2001) Asylum-Seekers, Minors or Aliens? Inconsistent State Intervention and Separated Child. *European Journal of Migration and Law*, 3, 283-314.

Bustamante, J. A. (2002). Immigrants' vulnerability as subjects of human rights. *International Migration Review*, 36(2), 333-354.

Børnekonventionen: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=60837>

Børneloven; LOV nr. 460 af 07/06/2001.

Cruikshank, Barbara (1999) *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Itahaca and London: Cornell University Press.

Dansk Røde Kors (uå) <https://www.rodekors.dk/bliv-frivillig/asylansoegere>

Engebrigtzen, A. (2003). The child's- or the state's- best interest? An examination on the ways immigration officials work with unaccompanied asylum seeking minors in Norway. *Child and Family Social Work*, 8, 191-200.

Gibney, M. J., & Hansen, R. (2003). Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities. *Discussion Paper No. 2003/68*.

Graham, Mark (2002). Emotional Bureaucracies: Emotions, Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State. *Ethos* 30(3):199-226.

Greve, B. (2007). What Characterize the Nordic Welfare State Model? *Journal of Social Sciences*, 3(2), 43-51.

Hjern, A., Brendler-Lindqvist, M., & Norredam, M. (2011). Age assessment of young asylum seekers. *Acta Pædiatrica*.

Jones, A. (2001). Child Asylum Seekers and Refugees Rights and Responsibilities. *Journal of Social Work*, 1(3), 253-271.

Institut for Menneskerettigheder (2013): Asyl Status 2013.

Institut for Menneskerettigheder (2015): Asyl Status 2014-15.

Lipsky, Michael (2010) Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service. Russel Sage Foundation, New York.

Malkki, L. (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377-404.

Muižnieks, N. (2014). *Report of the Commissioner for Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe.

Nyers, P. (2006). *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency* New York: Routledge.

Ny i Danmark (uå): [https://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/asyl/uledsagede\\_boern.htm](https://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/asyl/uledsagede_boern.htm)

SCEP. (2009). *Statement of Good Practice*. Separated Children in Europe Program.

SCEP. (2011). *Review of current laws, policies and practices relating to age assessment in sixteen European Countries*. Separated Children in Europe Program.

Stretmo, L. (2014): *Governing the unaccompanied child: Media, policy and practice*. Gothenburg, Sweden: Doctoral dissertation at the Department of Sociology and Work Science, University of Gothenburg.

Teubner, G. (1986). Introduction: The Transformation of Law in the Welfare State. In G. Teubner (Ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State* (pp. 3-10). Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Udlændingestyrelsen, [https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Kontakt/kontakt\\_udlaendingestyrelsen/](https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Kontakt/kontakt_udlaendingestyrelsen/)

UNHCR (1997). Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum. Geneva: UNHCR.

UNHCR: <http://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>

Vitus, K. (2010). Waiting Time: The de-subjectification of children in Danish asylum centres. *Childhood*, 17(26), 26-42.

Zetter, R. (2007). More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-192.



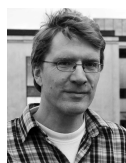
# Indkomstrelateret ulighed i sundhed i Danmark – pensionisternes rolle

Tidligere undersøgelser, der har sammenlignet indkomstrelateret ulighed i sundhed mellem europæiske lande, har påvist, at uligheden i Danmark er forholdsvis høj, målt med en metode, som bruger koncentrationskurver og koncentrationsindeks.



## TERKEL CHRISTIANSEN

Professor,  
COHERE, Syddansk Universitet  
Institut for virksomhedsledelse og økonomi  
Syddansk Universitet  
Email: tch@sam.sdu.dk



## JØRGENT. LAURIDSEN

Professor,  
COHERE, Syddansk Universitet  
Institut for virksomhedsledelse og økonomi  
Syddansk Universitet  
Email: jtl@sam.sdu.dk

Det gælder bl.a. undersøgelser af T. Christiansen (1997), E. van Doorslaer et al. (2004) samt T. Christiansen et al. (2009). Sådanne resultater var uventede, idet indkomstfordelingen i Danmark er blandt de mest lige, og indkomst og sundhed er i en vis udstrækning associerede (van Doorslaer et al., op. cit.). Det blev påvist i de to sidstnævnte arbejder, at uligheden i Danmark især kunne tilskrives pensionister. Således påvistes det i Christiansen et al. (op. cit.), baseret på data fra 1996, at pensionister bidrog med henholdsvis 82 % og 67 % af den indkomstrelaterede ulighed i den voksne danske befolkning. Dette kunne skyldes dels, at pensionister havde et dårligere helbred end ikke-pensionister, dels at pensionister havde lavere indkomst end ikke-pensionister, hvilket ville medføre en høj andel syge blandt personer med lav indkomst – og dermed også i relativt høj ulighed, og at dette gjorde sig gældende i højere grad i Danmark end i andre europæiske lande.

De nævnte undersøgelser bruger relative mål i forhold til et lands befolkning og viser ikke, hvordan pensionisterne absolut set har det og er stillet i forhold til pensionister i andre lande. OECD viser dog, at danskere over 65 år i slutningen af 00'erne havde en indkomst på 74,3 % af den gennemsnitlige indkomst i landet, sammenlignet med 86 % for alle OECD lande. Blandt 33 OECD lande rangerede Danmark som nummer 32 med hensyn til pensionisters relative pengemæssige indkomst (OECD 2013).

Hvis de mulige forklaringer holder stik, skulle det ventes, at uligheden er ændret, siden de sidste undersøgelser blev gennemført, idet pensionister har fået bedre helbred og højere

relativ indkomst. Det sidste skyldes, at arbejdsmarkedspensioner siden 1990'erne er udbredt til en større del af befolkningen, og især yngre pensionister derfor i tillæg til folkepensionen har fået en højere relativ indkomst, medens ældre pensionister i mindre omfang har adgang til arbejdsmarkedspensioner eller kun har adgang til mindre pensioner.

Formålet er således at undersøge indkomstrelateret ulighed i sundhed med særlig fokus på pensionister, samt hvorledes den har ændret sig over tid. Dette er muligt med SHARE-data (SHARE 2015). Der vises alene resultater fra Danmark.

Det er hypotesen, at pensionistgruppen 65-74 år over tid bidrager mindre til den samlede ulighed i befolkningen. Hypotesen begrundes dels med øget indkomst blandt de 65-74-årige, dels med bedre helbred blandt pensionister. Det forventes, at effekten vil være mindre for de ældre pensionister (75+ år), medens der ikke er specifikke forventninger til de yngste pensionister (< 64 år). Ved benyttelse af SHARE-data begrænses studiepopulationen til befolkningen over 50 år (se under Data).

## Data

De benyttede data er fra "The Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe", bølge 1 fra 2004-06 samt bølge 4 fra 2011-12 (SHARE, op.cit.). Dataene omfatter personer, som ved interviewet var fyldt 50 år, samt vedkommendes partner. Eksklusionskriterier omfattede personer uden fast bopæl i landet, sygehusindlagte, bortrejse i hele surveyperioden eller ude af stand til at tale landets sprog. Antal personer i den aktuelle undersøgelse er i alt 1689.

### Variable

Selvurderet sundhed blev rapporteret i fem ordinale kategorier. Disse blev transformeret til en kardinal skala med kendskab til omregning fra en canadisk spørgeskemaundersøgelse, som benyttede såvel en 5 gradet skala som et kontinuert nytteindeks (jfr. E. van Doorslaer et al., 2003). Øvrige variable omfatter log af indkomst (husholdningsindkomst justeret for husholdningens sammensætning), køn, alder, beskæftigelse, pensioneret, husstand (enlig/samboende), uddannelseslængde, EU-borger/fremmed).

### Metode

I lighed med tidligere studier (E. van Doorslaer et al., 1997) benytter vi koncentrationsindeks til at måle relativ socio-økonomisk ulighed i selvvurderet sundhed. En koncentrationskurve  $L(s)$  viser den kumulative andel af befolkningen (rangordnet efter socioøkonomisk status – her indkomst - begyndende med personen med den laveste indkomst) mod den kumulative andel af samlet sundhed. Hvis  $L(s)$  falder oven i diagonalen, er alle stilet lige. Hvis  $L(s)$  er under diagonalen, er der derimod ulighed i sundhed, som er til fordel for de bedre stillede, og omvendt, hvis kurven ligger over diagonalen. Jo længere væk fra diagonalen, desto større er uligheden. Koncentrationsindekset  $C$  defineres som to gange arealet mellem  $L(s)$  og diagonalen og antager værdien 0, hvis alle er stillet lige. Minimum og maksimum er  $-1$  og  $+1$  for de hypotetiske situationer, hvor sundhed er koncentreret hos henholdsvis den dårligst stillede og den bedst stillede.

En beregningsformel for koncentrationsindekset  $C$ , som tillader anvendelse af stikprøvevægte, er beskrevet af N. C. Kakwani et al. (1997) som

$$C = \frac{2}{N\mu} \sum_{i=1}^N w_i y_i R_i - 1,$$

hvor

$$\mu = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N w_i y_i$$

er det vægtede gennemsnit af sundhed,  $N$  er stikprøvestørrelsen,  $y_i$  er sundhed,  $w_i$  er stikprøvevægten af individer, som summerer til  $N$ , og  $R_i$  er rangordningen, udtrykt som en brøk, defineret ifølge Kakwani et al. som

$$R_i = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^{i-1} w_j + \frac{w_i}{2},$$

d.v.s. den vægtede kumulative andel af befolkningen op til midtpunktet af hver individuel vægt.

Ved at følge de samme forfattere kan  $C$  beregnes som den vægtede kovarians mellem

$y_i$  og  $R_i$ , d.v.s.

$$C = \frac{2}{\mu} \text{cov}_w(y_i, R_i) = \frac{2}{N\mu} \sum_{i=1}^N w_i (y_i - \mu)(R_i - \frac{1}{2}).$$

Ved at følge E. van Doorslaer et al. (2003) kan ulighed dekomponeres til bidrag fra mulige determinanter ved formlen

$$\hat{C} = \sum_k \frac{\beta_k \bar{x}_k}{\hat{\mu}} C_k,$$

hvor  $\hat{\mu}$  er gennemsnittet af sundhed,  $\bar{x}_k$  er gennemsnittet af determinanterne  $X_k$ , og  $C_k$  er koncentrationsindekset for  $X_k$  (defineret analogt med  $C$ ).

$\hat{C}$  afhænger således af en række faktorer: Stikprøvevægten af kategorier af de enkelte determinanter (f.eks. pensionister -64 år, 65 - 74 år eller 75-år), koncentrationsindeks for determinanterne, middelværdi af determinanterne og koefficienterne dertil i en regressionsanalyse af sundhed med determinanter som forklarende variable, samt den gennemsnitlige sundhed i studiepopulationen.

### Sundhedstilstand

Den selvvurderede sundhed, omregnet til et nytteindeks mellem 0 og 1, (jfr. E van Doorslaer et al., 2003) var i bølge 1 = 0,849 og i bølge 4 = 0,842 for Danmark, altså næsten uændret.

### Regressionsanalyse

Ved analyserne med benyttelse af de nævnte variable (indkomst, køn, alder, beskæftigelse, pensioneret, husstand (enlig/samboende), uddannelseslængde, EU-borger/fremmed) som determinanter. Ved dette valg skal det bemærkes, at pensioneret som determinant kommer oven i aldersvariable. Ved opdeling af pensionister i tre grupper (-64, 65-74 og 75-år) viser det sig, at regressionskoefficienterne til aldersgrupperne alle er negative, men de reduceredes imellem de to bølger, hvilket indikerer forbedret sundhed for pensionister (Tabel 1, søjle 1 og 2). Et negativt tal på 0,100 for pensionister i aldersgruppen <64 år skal fortolkes således, at det anvendte sundhedsindeks alt andet lige ville være højere, hvis pensionister i denne gruppe havde samme sundhed som ikke-pensionister. Dette skal ses i sammenhæng med, at koefficienterne til de enkelte køns- og aldersgrupper også var faldende eller statistisk insignifikante (referencegruppe er mænd 50-59 år).

### Koncentrationsindeksene

De indkomstrelaterede koncentrationsindeks for pensionister er negativ for alle grupper og har absolut set været svagt faldende mellem de to bølger. Det betyder, at indkomstfordelingen til

**Tabel 1.** Regressionskoefficienter, koncentrationsindeks og bidrag til koncentrationsindeks for sundhed i pct. SHARE data bølge 1 og 4. n = 1689 (bølge 1) og n=2165 (bølge 2)

Bølge:	1	2	1	2	1	2
	Regressionskoefficienter		Koncentrationsindeks		Bidrag	
M 60-69	0,048 ***	0,006	0,044	0,076	1,330	0,380
M 70 -	0,038 *	-0,031 *	-0,368	-0,363	-8,12 *	7,50 *
K 50-59	0,004	-0,002	0,287	0,286	1,150	-0,450
K 60-69	0,051 ***	-0,024 *	-0,106	-0,026	-3,45 *	-0,50
K 70 -	0,047 **	-0,022	-0,495	-0,467	-19,05 **	8,470
Pensionist - 64	-0,100 ***	-0,049 ***	-0,027	-0,004	1,620	0,050
Pensionist 65-74	-0,064 ***	-0,019 *	-0,311	-0,259	18,340 ***	5,490 *
Pensionist 75 -	-0,095 ***	-0,045 *	-0,445	-0,402	36,960 ***	17,250 **
Sundhedsindeks (skala 0 - 1)			0,849	0,842		
Koncentrationsindeks for sundhed			0,025	0,024		

fordel for de bedst stillede er reduceret. Det er muligt, at den stigende adgang til arbejdsmarkedspensioner har betydning. For aldersgrupperne ses der kun en substantiel ændring for kvinder i alderen 60-69 år, hvis relative indkomst også er forbedret.

#### Bidraget til koncentrationsindeksene

Pensionisternes andel af stikprøven ændredes fra 51 til 47 % mellem de to bølger, hvilket alt andet lige skulle reducere koncentrationsindekset.

Pensionisternes bidrag til koncentrationsindekset for sundhed er positive i begge bølger, hvilket betyder, at pensionister bidrager til øget ulighed. Det er dog interessant, at bidraget falder fra ca. 57 % i bølge 1 til ca. 23 % i bølge 2, og at bidraget falder for såvel de 65-74-årige pensionister som den ældste gruppe. Herved bekræftes at pensionisternes helbred og økonomi simultant er forbedret i en sådan grad, at der kan måles en effekt på gruppens bidrag til ulighed i sundhed.

Det negative bidrag for 70+ årige i bølge 1, som især er signifikant for kvinder, skal forstås på baggrund af at der er kontrolleret for pensionsstatus. En mulig forklaring kan således være at de 70+ årige, som var i arbejde, havde relativt godt helbred og relativt bedre økonomi end de pensionerede jævnaldrende. Sammenhængen forekommer at være bortfaldet i bølge 4, hvilket kan tilskrives den ovenfor omtalte reducerede forskel på pensionerede og ikke-pensionerede ældre frem til bølge 4.

#### Konklusion

I den undersøgte periode mellem 2004-06 og 2011-12 er pensionisters bidrag til indkomstrelateret ulighed i sundhed reduceret, både som følge af bedre helbred og som følge af bedre økonomi for såvel gruppen af pensionister i alderen 65-74 år som den ældste gruppe. Den samlede indkomstrelaterede ulighed i sundhed i Danmark er derimod stort set uændret for personer over 50 år, hvilket hænger sammen med ændringer i andre determinanter for sundhed og deres fordeling.

#### LITTERATUR

Christiansen, T. (1997). Distribution of Self-Assessed Health by Income. Empirical results from Denmark. Odense University, CHS Working Paper 1997:9.

Christiansen, T. Lauridsen J.T. Häkkinen, U. (2009). Ulighed i sundhed i Danmark i EU-perspektiv. Side 19-30 i: J.T. Lauridsen og K.M. Pedersen (red.): *Sundhedsøkonomi. Fra teori til praksis*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Doorslaer E. van, Wagstaff A., Bleichrodt H. (1997). Income-related inequalities in health:

Some international comparisons. *Journal of Health Economics* 16: 93-112.

Doorslaer E. van, Jones A. (2003). The determinants of inequalities in self-reported health: validation of a new approach to measurement. *Journal of Health Economics* 22 : 61-87.

Doorslaer, E. van, Koolman X. (2004). Explaining the difference in income-related health inequalities across European countries. *Health Economics* 13: 609-628.

Kakwani, N., van Doorslaer E., Wagstaff A. (1997). Socioeconomic inequalities in health: Measurement, computation, and statistical inference. *Journal of Econometrics* 77: 87-103.

OECD (2013). Pensions at a Glance 2013. [http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013\\_pension\\_glance-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013_pension_glance-2013-en) (tilgået 7.8.2015).

SHARE-project (2015). <http://www.share-project.org/data-access-documentation.html> (tilgået 7.8.2015).



