

VELFÆRDSSTATENS SEMANTIK

KOMPARATIVE OG TRANSNATIONALE PERSPEKTIVER¹

■ DANIEL BÉLAND & KLAUS PETERSEN

In der Politik ist die Terminologie nicht ohne Bedeutung. Weil der Begriff des 'Wohlfahrtsstaates' im Widerstreit der Meinungspropaganda unscharf und missverständlich geworden ist, sollte er durch die Bezeichnung 'Sozialer Staat' ersetzt werden. (SPD-Pressedienst 25. Oktober 1951).²

'When I use a word', Humpty Dumpty said in rather a scornful tone, 'it means just what I choose it to mean -- neither more nor less'. 'The question is', said Alice, 'whether you can make words mean so many different things'. 'The question is', said Humpty Dumpty, 'which is to be master -- that's all' (Lewis Carroll: *Through the Looking Glass*, 1872).³

Samfundsforskere, historikere og lingvister har i stigende grad rettet deres opmærksomhed mod, at de udtryk, metaforer og begreber, vi bruger, langt fra er uskyldige, men tæt knyttet til politiske kampe og internationale udvekslinger.⁴ Heller ikke i den akademiske debat er begreber helt ufarlige. Allerede den tyske sociolog Max Weber talte om begreber som en intellektuel tommelskrue, der kunne tvinge sit offer til at tilstå enten sin uvidenhed eller sandheden: "Hier zum erstenmal schien ein Mittel zur Hand, womit man jemanden in den logischen Schraubstock setzen konnte, so daß er nicht herauskam, ohne zuzugeben: entweder daß er nichts wisse; oder daß dies und nichts anderes die Wahrheit sei ...".⁵

Udgangspunkt for denne artikel er, at studier af terminologi og begrebsdannelse bør være en naturlig del af forskningen i socialpolitikens historie. Men indtil videre er der kun blevet gjort forholdsvis lidt i en så henseende. Vi vil derfor

¹ Denne artikel er baseret på Daniel Béland & Klaus Petersen (red.): *Analysing Social Policy Language*, Bristol: Policy Press 2014.

² Se: <http://library.fes.de/spdpd/1951/511026.pdf>.

³ Lewis Carroll: *Through the Looking Glass, and What Alice Found There*, London: Macmillan & Co. 1872 [1871], kapitel 6.

⁴ Raymond Williams: *Keywords*, London: Fontana 1976; Giovanni Sartori: *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, London: SAGE 1984; Andrew Heywood, *Key Concepts in Politics*. Basingstoke: Palgrave 2000; Pierre-Marc Daigneault: "Introduction to the Symposium 'Conceptual Analysis in Political Science and Beyond'", *Social Science Information* 51(2), 2012, s. 183-187.

⁵ Max Weber: *Wissenschaft als Beruf*, München: Verlag von Duncker & Humblot 1919, s. 18.

i denne artikel slå et slag for komparative og systematiske undersøgelser af velfærdsstatens sprog og begreber.

Der er ikke noget nyt i, at velfærdsforskere (med god ret) har klaget over mangelfuldt definerede analytiske begreber og peget på det problematiske i, at deres analytiske begreber samtidig anvendes i den politisk-ideologiske debat om statens rolle i samfundsudviklingen. Her kan henvises såvel til klassiske bidrag til velfærdsforskningen som historikeren Asa Briggs og socialteoretikeren Richard Titmuss som til nyere forskningsbidrag fra John Veit-Wilson og Daniel Wincott.⁶ De har alle peget på det problematiske i at anvende begrebet velfærdsstat uden at have en klar definition: "While the expression of 'the welfare state' has many interpretations and connotations – both academic and popular – there are surprisingly few clear discussions of the concept. ... [The] field does need to be mapped".⁷

Vi kan ikke løse denne gordiske knude i en enkelt artikel. Måske er det en gordisk knude, der ikke lader sig løse – hvor velfærdsstaten som begreb netop er kendetegnet ved, at den undviger en fast og entydig definition. Man kan, som en anden Alexander, hugge knuden over og kalde det noget andet, f.eks. socialsikringssystem, konkurrencestat eller hvad man nu synes. Vi vil dog hellere gå den vej, som antydes af Daniel Wincott ovenfor: At kortlægge sprogbrogen (den velfærdsstatslige semantik) og gøre denne til en del af velfærdsstatens politiske historie. I det følgende vil vi skitsere en slags program for, hvordan dette kan gøres.

Velfærdsstatens sprog og begreber er genstand for mange fortolkninger, fordi de er dynamiske historiske konstruktioner. Det er både en udfordring og en mulighed. En udfordring for forskeren, som skal huske at klargøre sin specifikke brug og forståelse af begreberne, og en mulighed hvor man via studier af sprog og begreber kan få en dybere forståelse af socialpolitiske kategoriseringer og de politiske og sociale processer bag dem. For at gøre det helt klart fra begyndelsen: Vi advokerer ikke for, at klassiske studier af politiske aktører, institutioner eller strukturelle forhold skal smides på møddingen til fordel for socialkonstruktivistiske begrebsstudier, men for at studiet af sprog og begreber skal indgå som supplement til de mere etablerede perspektiver. Som den tyske historiker Reinhart

⁶ Asa Briggs: "The Welfare State in Historical Perspective", i Asa Briggs: *Collected Essays of Asa Briggs. Volume II: Images, Problems, Standpoints, Forecasts*, Brighton: The Harvester Press 1985, s. 177-211; Richard M. Titmuss: "The Welfare State: Images and Realities", *Social Service Review* 37(1), 1963, s. 1-11; John Veit-Wilson: "States of Welfare: A Response to Charles Atherton", *Social Policy & Administration* 36(3), 2003, s. 312-317; John Veit-Wilson: "States of Welfare: A Conceptual Challenge", *Social Policy & Administration* 34(1), 2000, s. 1-25; Daniel Wincott: "Slippery Concepts, Shifting Context: (National) States and Welfare in the Veit-Wilson/Atherton Debate", *Social Policy & Administration* 37(3), 2003, s. 305-315.

⁷ Daniel Wincott: "Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes", *New Political Economy* 6(3), 2001, s. 409.

Koselleck påpeger i sin nok mest citerede artikel, er begrebs- og socialhistorie (samfundshistorie) to sider af samme sag.⁸

ANALYTISK INSPIRATION

Vores udgangspunkt er, at socialpolitisk semantik langt hen er ukendt territorium for velfærdsstatsforskning.⁹ Derfor er vi nødt til at nærme os det med åbent sind. Vi finder især to hovedlinjer i litteraturen relevante for analysen af socialpolitisk semantik: Den ene fremhæver ideernes rolle, og den anden fokuserer på begreber og terminologi. Indledningsvist lidt om dem begge:

Der har i de senere år været en voksende interesse i ideers betydning for politiske processer også i den socialpolitiske forskning. Denne litteratur har især rettet opmærksomheden mod, hvordan ideer og diskurser strukturerer den socialpolitiske udvikling.¹⁰ Andre forskere har med en post-strukturalistisk og konstruktivistisk tilgang, inspireret af Michel Foucault og kritisk diskursanalyse, lagt vægt på den tætte sammenhæng mellem diskurs, sprog og asymmetriske magtrelationer. De feministiske forskere Nancy Fraser og Linda Gordons arbejder om begrebet om "afhængighed" og dets herkomst i USA, illustrerer denne Foucault-relaterede strømning.¹¹ Andre forskere, som f.eks. Peter Hall og Vivien Schmidt, har bevæget sig væk fra Foucault for at studere ideer og diskurs fra et institutionelt statsvidenskabeligt perspektiv.¹² Hall har fokuseret på idémæssige paradigmer og paradigmeskift, mens Schmidt har lanceret begrebet *diskursiv institutionalisme*. Man kan fra denne litteratur om ideers rolle hente flere vigtige pointer.

En central pointe er betydningen af transnationale aktører og processer for udbredelsen af politiske ideer og begreber fra et land til et andet.¹³ For eksempel

⁸ Reinhart Koselleck: "Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte", i Reinhart Koselleck: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt: Suhrkamp 1979, s. 107-129.

⁹ Det er f.eks. påfaldende, at den nyligt udgivne *Oxford Handbook of the Welfare State* ikke indeholder hverken analyser af socialpolitiske sprog og begreber eller noget forsøg på en grundig begrebsafklaring. Se Francis G. Castles, Stephan Liebfried, Jane Lewis, Herbert Obinger & Christopher Pierson (red.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2010.

¹⁰ Gode eksempler er Mark Blyth: *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press 2002; John L. Campbell: *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press 2004; Daniel Béland & Robert H. Cox (red.): *Ideas and Politics in Social Science Research*, New York: Oxford University Press 2011.

¹¹ Nancy Fraser & Linda Gordon: "'Dependency' demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State", *Social Politics* 1(1), 1994, s. 4-31.

¹² Peter A. Hall: "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics* 25(3), 1993, s. 275-296; Vivien Schmidt: "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism", i Daniel Béland & Robert H. Cox (red.): *Ideas and Politics*, s. 47-64.

¹³ Se f.eks. David Dolowitz & David Marsh: "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance* 13(1), 2000, s. 5-24; Mitchell A. Orenstein:

har flere forskere undersøgt diffusionen af det amerikanske begreb "workfare" til Storbritannien i midten/slutningen af 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne.¹⁴ Til trods for transnationale aktører og processers centrale placering understreger den idéorienterede forskningslitteratur også nationale kulturer og intellektuelle traditioners betydning,¹⁵ og analyser af socialpolitisk semantik må nødvendigvis studere begreber i deres nationale kontekst. F.eks. fik begrebet "welfare" i USA en anden betydning end i andre lande, fordi det i 1960'erne blev tæt forbundet med et kontroversielt socialt program rettet mod fattige enlige mødre.¹⁶ Et særligt problem, når vi sammenligner lande med forskellige nationale sprog, er oversættelse i bogstavelig forstand. Eksempelvis påpegede Asa Briggs tidligt, at det engelske udtryk "self-help" er yderst vanskeligt at oversætte til fransk,¹⁷ og da begrebet "welfare state" i 1890'erne optrådte i en amerikansk udgivelse om tysk økonomisk teori, måtte oversætteren i en note forklare begrebet for et amerikansk publikum på følgende måde: "Wohlfahrtsstaat. The idea that the State should not merely protect the persons and property of citizen, but should also endeavour to promote their welfare by some more positive action or interference on their behalf".¹⁸

Den anden forskningsmæssige strømning, som bør indgå i den metodiske værktøjskasse, når man udforske den velfærdsstatslige semantik, er begrebshistorien (se også Jeppe Nevers' bidrag i dette temanummer). Her er en hovedantagelse, at nøglebegreber er "essentielt omstridte" og del af den politiske kamp i moderne samfund. Begrebshistorie er dermed dybest set en kritik af anakronistiske forståelser af ord og begreber, og taler for i stedet at placere begreber i deres oprindelige historiske kontekst. Den tyske begrebshistoriker Reinhart Koselleck har understreget vigtigheden af at kombinere diakron analyse (den næsten arkæologiske udgravning af de historiske lag af betydninger knyttet til et enkelt begreb) og synkron analyse (forholdet mellem begreber i et bestemt semantisk felt). Den britiske begrebshistoriker Quentin Skinner har vendt sin opmærksom-

Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform, Princeton: Princeton University Press 2008; Daniel T. Rodgers: *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, New York: Belknap Press 1998; Diane Stone: "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and their Networks", *Policy Studies Journal* 36(1), 2008, s. 19-38.

¹⁴ Anne Daguerre & Peter Taylor-Gooby: "Neglecting Europe: Explaining the Predominance of American Ideas in New Labour's Welfare Policies Since 1997", *Journal of European Social Policy* 14(1), 2004, s. 25-39; Desmond King & Mark Wickham-Jones: "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work", *Political Quarterly* 70(1), 1999, s. 62-74.

¹⁵ Campbell: *Institutional Change*.

¹⁶ Brian Steensland: *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton: Princeton University Press 2008.

¹⁷ Briggs: *The welfare state*, s. 185.

¹⁸ Gustav Cohn m.fl.: "A History of Political Economy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 4(6), 1894, s. 83.

hed mod "de retoriske omskrivningers proces", hvor aktører bruger begreber i en ny sammenhæng i form af "retoriske strategier" eller "innovative ideologer".¹⁹

Inden for den klassiske begrebshistorie er studier af socialpolitiske begreber imidlertid stort set fraværende. Slår man op under "Wohlfahrt" i leksikonet *Geschichtliche Grundbegriffe* finder man ikke meget om velfærdsstaten. Traditionelt set har begrebshistorikere fokuseret på tiden før 1900 og på politiske nøglebegreber som demokrati, stat eller liberalisme.²⁰ Det er først for nyligt, de har vendt sig mod det 20. århundrede og udvidet analysen fra studiet af begrebet til studiet af "semantiske felter".²¹ Samtidig med at sprog og begreber i stigende grad er blevet et forskningsemne i den "nye" politiske historie,²² er der også velfærdsforskere, der, dog ofte uden en begrebshistorisk eksamen, har taget den begrebshistoriske udfordring op. Her kan ikke mindst peges på pionerarbejdet *Wohlfahrtsstaatsliche Grundbegriffe*, som udforsker den tyske velfærdsstats semantiske felter, på studier af socialpolitikens transnationale historie og på forskere som er begyndt at kortlægge velfærdsstatsbegrebets lange historie.²³ Man bør i denne sammenhæng også nævne den tyske samfundsforsker Francis Xavier-Kauffmanns detaljerede analyser af begreberne *Sozialpolitik* og *Sozialstaats* historiske udvikling i Tyskland²⁴ og den britiske historiker Noel Whiteside, som i sine studier af arbejdsløshed i Storbritannien og Frankrig har understreget betydningen af en udviklet begrebmæssig sensitivitet, fordi komparativ velfærdsstatsforskning er "plagued by problems of similar policies disguised by different

¹⁹ Quentin Skinner: "Language and Political Change", i Terence Ball, James Farr & Russell L. Hansen (red.): *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge: Cambridge University Press 1989, s. 6-23.

²⁰ Jeppe Nevers: *Fra skældsord til slagord. Demokratibegrebet i dansk politisk historie*, Odense: Syddansk Universitetsforlag 2011; Jörn Leonard: *Liberalismus. Zur historischen Semantik eines europäischen Deutungsmusters*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag 2001.

²¹ Wilibald Steinmetz: "40 Jahre Begriffsgeschichte – the State of the Art", i Heidrun Kämper & Ludvig M. Eichinger (red.): *Sprache-Kognition-Kultur*, Berlin: Walter de Gruyter 2007, s. 174-197; Wilibald Steinmetz: *Political Languages in the Age of Extremes*, Oxford: Oxford University Press 2012.

²² Ute Frevert & Hans G. Haupt (red.): *Neue Politikgeschichte. Perspektiven eine historischen Politikforschung*, Frankfurt: Campus Verlag 2005.

²³ Stephan Lessenich (red.): *Wohlfahrtsstaatsliche Grundbegriffe. Historische und Aktuelle Diskurse*, Frankfurt: Campus Verlag 2003; Rodgers: *Atlantic Crossings*; Pauli Kettunen & Klaus Petersen (red.): *Beyond Welfare State Models: Transnational Historical Perspectives on Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar 2011; Dan Wincott: "Images of Welfare in Law and Society: the British Welfare State in a Comparative Perspective", *Journal of Law and Society* 38(3), 2011, s. 343-375; Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen: "Confusion and Divergence: Origins and Meanings of the term 'Welfare State' in Germany and Britain, 1840-1940", *Journal of European Social Policy* 23(1), 2013, s. 37-51.

²⁴ Se f.eks. Franz-Xaver Kaufmann: "Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutungen", i *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Baden-Baden: NOMOS Verlag 2001, s. 3-102.

terminology and different policies, agencies and instruments that possess almost similar labels. Words get in our way”.²⁵

Begrebshistorie og forskningen om ideers rolle i politik har underligt nok levet adskilte liv. Begrebshistorie har været historikers gebet, hvorimod diskussionen om idéers rolle i politik har været domineret af samfundsforskere. Begrebshistorie har lagt stærk vægt på ord og begreber, hvorimod idélitteraturen har haft sine øjne mere på forholdet mellem aktører, ideer og socialpolitikens forandringer. Begrebshistorien adresserer typisk langsigtede historiske processer ved at diskutere begrebernes forløb over århundreder (og kan dermed blive meget deskriptiv), hvorimod den idéorienterede litteratur fokuserer på nyere tendenser, episodiske ændringer og veldefinerede paradigmeskift. Vi er fortalere for, at en ny forskningsdagsorden om velfærdsstatens semantik skal trække på begge forskningstraditioner.

KOMPARATIVE STUDIER AF SOCIALPOLITISK SPROG

I årtier har socialpolitiske forskere og praktikere anvendt begreber som ”velfærdsstat” og ”social security” uden at være særlig interesseret i, hvor disse begreber stammer fra, og hvordan deres betydning har ændret sig med tiden. Det er der imidlertid god grund til at gøre. Det demonstreres i et nyere bogprojekt, *Analyzing Social Policy Languages*, hvor en gruppe velfærdsforskere analyserer socialpolitisk semantik inden for en fælles overordnet komparativ ramme, hvor de undersøger de nationale nøglebegreber og deres historiske udvikling.²⁶ Bogen omfatter 14 OECD-lande med hvert deres kapitel (England, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Japan, Korea, Holland, New Zealand, Polen, Spanien, Sverige, Ungarn og USA) samt fire transnationale organisationer (EU, Den Internationale Valutafond, OECD og Verdensbanken). Vi kan ikke her gå i detaljer med de enkelte kapitler, men vil blot uddrage de helt overordnede konklusioner:

Velfærdsstatens semantik har ikke så overraskende udviklet sig i tæt forbindelse med opbygningen af nationale sociale institutioner. Men samtidig udviser det socialpolitiske sprog stor variation på tværs af tid og rum. Samme begreber har forskellige betydninger og konnotationer, og nogle lande har foretrukket nogle begreber fremfor andre. Det mest bemærkelsesværdige eksempel på begrebsmæssig stabilitet er Tyskland, hvor ”the German welfare discourse revolved around a remarkably stable centreline: the (re)conciliation of economy and society by means of the *Sozialstaat*”.²⁷ Selvom det tyske samfund blev udsat for ret så dramatiske omvæltninger (to verdenskrige og nazisternes magtovertagelse i

²⁵ Noel Whiteside: ”Conventions, Institutions and Frameworks for Welfare State Comparisons: An Analysis of Pension Development in France and Britain since the Second World War”, i Jean-Claude Barbier & Marie-Therese Letablier (red.): *Politiques Sociales: enjeux épistémologiques des comparaisons internationales*, Bruxelles: Peter Lang 2005, s. 211-229.

²⁶ Béland & Petersen: *Analyzing Social Policy Language*.

²⁷ Stephan Lessenich: ”Germany – Constructing the win-win society”, i Béland & Petersen, *Analyzing social policy language*, s. 177-192.

1933), fortsatte begrebet "Sozialstaat" med at fungere som en fælles referenceramme i den tyske socialpolitiske debat.

"Velfærdsstat" (i dets forskellige oversættelser) er sandsynligvis det socialpolitiske nøglebegreb, der har vundet udbredelse i flest nationale kontekster. Det har en lang og kompleks historie. Fra Tyskland kender vi fra 1840'erne begrebet "Wohlfahrtsstaat" brugt på flere forskellige måder.²⁸ Den tyske debat blev tilsyneladende kun i begrænset omfang overført til de angelsaksiske lande. I f.eks. Storbritannien, New Zealand, Sverige og Danmark blev "velfærdsstat" efter 1945 efterhånden nærmest et hegemonisk begreb. Det er dog vigtigt ikke at overbetone "velfærdsstaten" som udtryk for politisk konsensus om socialpolitiske reformer. I flere lande, hvor begrebet "velfærdsstat" kom ind i den socialpolitiske diskurs, fik det ikke fodfæste eller blev i lang tid betragtet med skepsis. Ser man f.eks. på Storbritannien, var kritikerne ikke bare de ideologiske modstandere af sociale reformer, men også fremtrædende socialpolitiske tænkere som William Beveridge og T.H. Marshall, der begge udtrykte skepsis mod dette omsiggribende begreb.²⁹ På den måde kan studiet af socialpolitiske begrebers historie åbne for en kritisk analyse af den ofte forsimplede eller romantiserede fortælling om velfærdsstatens guldalder.³⁰ Det gælder også andre lande. Da "velfærdsstat" blev et vigtigt begreb i Finland i efterkrigstiden, konkurrerede det med begrebet "samfund".³¹ I de nordiske lande kunne "samfund" referere både til den offentlige sfære (og staten), hvorimod det i New Zealand kunne dukke op som del af et populistisk begreb om "velfærds-samfund".³² Et andet fremtrædende eksempel er USA, hvor begrebet "velfærd" er blevet associeret med negative billeder af påstået socialt misbrug (ofte med en køns- eller racemæssig konnotation).³³ I Holland ser vi, at "verzorgingsstaat" (omsorgsstaten) blev foretrukket for den mere bogstavelige oversættelse "weelvaartsstaat". De hollandske socialdemokrater anvendte i de tidlige efterkrigsår "velfærdsstat", men som en konsekvens af politisk kompromis mellem

²⁸ Petersen & Petersen: *Divergence and Diffusion*.

²⁹ Daniel Wincott: "Original and imitated or elusive and limited? Towards a genealogy of the welfare state idea in Britain", i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s.127-142. Se også William Beveridge kritik af begrebet i det lille filmklip: <http://www.youtube.com/watch?v=Oah-1Pdvong>.

³⁰ Se Daniel Wincott: "The (golden) age of the Welfare State: Interrogating a conventional wisdom", *Public Administration* 91(4), 2013, s. 806-822.

³¹ Pauli Kettunen: "The language of social politics in Finland", i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s. 157-176.

³² Neil Lunt: "Panacea, problem or perish: social policy language in New Zealand", i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s. 247-262.

³³ Jennifer Klein, Daniel Béland & Klaus Petersen: "Social policy language in the United States", i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s. 277-296.

socialdemokrater og katolikker i 1950'erne tabte den mere centralistiske idé om en "velfærdsstat" politisk momentum.³⁴

Et andet vigtigt socialpolitisk begreb i efterkrigstiden var "social security". Efter Roosevelts New Deal i 1930'erne blev begrebet dominerende i amerikansk socialpolitisk semantik, og i Anden Verdenskrig indgik det som en del af de allieredes propaganda (det blev for eksempel brugt i Atlanterhavsdeklarationen i 1941).³⁵ Et egentligt studie af den transnationale udbredelse af "social security" mangler stadig, men det er bemærkelsesværdigt, at den første Beveridge-rapport (1942) faktisk tilbød en "plan for social security". I Frankrig blev begrebet oversat til "sécurité sociale" og anvendt i stor udstrækning efter Anden Verdenskrig.³⁶ Parallelt med den deskriptive brug af "sécurité sociale" finder vi dog også i Frankrig brugen af det ældre begreb "État-providence", som i franske populistiske tradition var klart mere polemisk og nedsættende.³⁷

Det er ikke alle lande, der har haft ét dominerende socialpolitisk begreb. Der er flere eksempler på markante ændringer som følge af politisk skifte eller brug eller ydre påvirkninger. F.eks. blev udviklingen i det socialpolitiske sprog i Ungarn og Polen stærkt præget af regimeskift både i begyndelsen og slutningen af Den Kolde Krig.³⁸ I begge lande blev en oprindeligt tyskinspireret socialpolitisk tradition omformuleret til et marxistisk-kommunistisk socialpolitisk sprog efter 1945. Det efterlod ikke meget rum for et distinkt socialpolitisk vokabular eller for en semantisk udveksling med Vesten.³⁹ Efter afslutningen af Den Kolde Krig fik vesteuropæisk (neoliberal) sprogbrug stærk indflydelse på det socialpolitiske sprog i både Ungarn og Polen.

Japan har også oplevet dramatiske regimeændringer med deraf følgende socialpolitiske forandringer.⁴⁰ Japan har en lang tradition for at importere og oversætte vestlige begreber, såsom "social sikring" (*shakai hōsuyō*) og senere "velfærdsstat" (*fukushi kokka*) eller "velfærdssamfund" (*fukushi shakai*). Det japanske eksempel understreger, at oversættelse er en metodisk udfordring for

³⁴ Kees van Kersbergen & Jaap Woldendorp: "The Dutch 'caring state'", i Béland & Petersen: *Analyzing Social Policy Language*, s. 229-246.

³⁵ Daniel Béland: "The Politics of Social Policy Language", *Social Policy & Administration* 45(1), 2011, s. 1-18.

³⁶ Daniel Béland: "Social policy concepts and language in France", i Béland & Petersen: *Analyzing Social Policy Language*, s. 143-156.

³⁷ Se også Pierre Rosanvallon: *La Crise de l'Etat-providence*, Paris: Editions du Seuil 1981; Pierre Rosanvallon: *La nouvelle question sociale: repenser l'Etat-providence*, Paris: Editions du Seuil 1995.

³⁸ Zsófia Aczél, Dorota Szelewa & Dorottya Szikra: "The changing language of social policy in Hungary and Poland", i Béland & Petersen: *Analyzing Social Policy Language*, s. 35-58.

³⁹ Se også Tomasz Inglot: "Western Welfare States Watched from the East During the Cold War: Condemnation, Competition, and Creative Learning", *Journal of International and Comparative Social Policy* 29 (3), 2013, s. 241-257.

⁴⁰ Toshimitsu Shinkawa & Yuki Tsuji: "Conceptual development of welfare and social policy in Japan", i Béland & Petersen: *Analyzing Social Policy Language*, s. 193-210.

komparative velfærdsanalyser. På den ene side muliggør oversættelse spredning fra et sprog og et land til et andet, og på den anden side er oversættelserne sjældent bogstavelige og uden meningsforskydninger, ikke mindst hvad angår politiske begreber. De tilpasses de nye kontekst.

Hvad angår den strategiske brug af socialpolitisk semantik, adskiller de transnationale organisationer – OECD, EU og de to Bretton-Woods institutioner (Den Internationale Valutafond og Verdensbanken) sig fra nationalstaterne i flere henseender. Disse transnationale organisationers socialpolitiske sprog var ikke baseret på socialpolitiske institutioner og er heller ikke resultat af en formaliseret politisk proces. Alle fire organisationer blev oprettet for at koordinere nationale politikker og har i den forbindelse anvendt sprog og begreber som redskab. Man kan f.eks. se, hvordan OECD ikke kun aktivt søsætter nye begreber og formuleringer, som reformulerer f.eks. statens rolle i socialpolitik, men også fremmer dette sprog internationalt gennem rapporter og politisk rådgivning. OECD-sproget har f.eks. med succes understreget betydningen af beskæftigelse, behovet for ”aktiv socialpolitik” og et skift fra ”velfærdsstat” til ”velfærdssamfund”.⁴¹ Hos Den Internationale Valutafond og Verdensbanken har opmærksomheden været rettet ud over den vestlige verden, og her finder man nøglebegreber som ”udvikling” og ”modernisering”.⁴² Med hensyn til OECD, IMF og Verdensbanken er det klart, at nogle lande har spillet en mere afgørende rolle end andre med hensyn til formulering af strategier og dertil hørende socialpolitisk sprog. EU har en mere formaliseret beslutningsproces og er tvunget til at afveje medlemslandenes interesser. Derfor bliver det mere problematisk at tale om et særskilt socialpolitisk sprogbrug i EU.⁴³ Men skal man forstå, hvordan begreber som ”flexicurity” og ”sociale investeringer” er blevet indoptaget i de nationale socialpolitiske sprog, er der ingen tvivl om EU’s rolle i spredningen af transnationale politikker.

ANALYTISKE OVERVEJELSER

Der findes ikke nogen distinkt metode til at analysere velfærdsstatslig semantik (socialpolitisk sprog). Vi argumenterer, som nævnt ovenfor, for en eklektisk tilgang, hvor man låner metodiske greb, f.eks. fra begrebshistorisk metode eller fra analyser af ideers rolle i politik. I det følgende vil vi foreslå nogle tematikker og greb, som kan være med til at systematisere analyser af velfærdsstatens semantik.

⁴¹ Rianne Mahon: ”The OECD’s search for a new social policy language: from welfare state to active society”, i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s. 81-100.

⁴² Antje Vetteleren: ”The discursive power of international organisations: social policy language and concepts in the World Bank and the International Monetary Fund”, i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s. 101-126.

⁴³ Jean-Claude Barbriere: ”Languages of ‘social policy’ at ‘the EU level’”, i Béland & Petersen: *Analysing Social Policy Language*, s. 59-80.

Begreber af første og anden orden

Hvis vi ser bort fra de nøglebegreber eller "førsteordensbegreber", som er diskuteret ovenfor (såsom velfærdsstaten og *social security*), finder vi en mangfoldighed af socialpolitiske sprog og begreber, der er mere snævert knyttet til bestemte grupper (f.eks. eksperter, bureaukrater, velfærdskritikere, filantropiske aktører eller kirken) eller til specifikke socialpolitiske felter (f.eks. pensioner, familiepolitik eller social service). Velfærdsstatens historie er en historie om professionalisering og institutionalisering, og nye grupper af professionelle udøvere eller nye sociale programmer har ofte bidraget aktivt til udviklingen socialpolitiske sprog og begreber. Sådanne "andenordensbegreber" kan få deres eget liv, mens de i andre sammenhænge kan tjene til enten at støtte eller udfordre socialpolitiske nøglebegreber. Et eksempel på det sidste er det nye venstre fra 1970'erne og dets sprogbrug, hvor et mere kritisk perspektiv knyttede sig til begreber som "social eksklusion", "ulighed" eller et stærkere fokus på "trivsel" (sat op over for formelle rettigheder). En anden senere lignende strøm er neoliberalismen, som populariserer diskussioner om "privatisering", "valgfrihed", "kunder" eller "konkurrence" ofte i en eksplicit opposition til den klassiske velfærdsstats semantik.

Timing og historiske bølger

Hvis vi vender os mod spørgsmålet om timing, finder vi tværnationale mønstre. Omkring 1900 blev ideen om moderne socialpolitik etableret i flere europæiske lande, og med fremkomsten af nye discipliner og institutioner krystalliseredes begreber om social tryghed. Moderne socialpolitisk sprogbrug opstod dog ikke uafhængigt af eksisterende traditioner. I Danmark, Sverige og USA, vedblev den gamle skelnen mellem værdigt trængende og ikke-værdigt trængende at spille en rolle, og i en række tilfælde blev det mere humanistiske og religiøst funderede sprog fra den filantropiske tradition integreret i moderne socialpolitisk sprogbrug. Et eksempel på det sidste er begrebet "hjem", der i Danmark indgik i børnehjem, alderdomshjem, plejehjem m.v. I Frankrig er begrebet om "solidaritet", som kom fra den republikanske tradition, ligeledes fortsat med at spille en rolle indtil i dag. En sådan semantisk kontinuitet har sandsynligvis hjulpet til med at legitimere nye velfærdprogrammer.

Den anden 'fase' – startende i 1930'erne i nogle lande, og efter 1945 i andre – er karakteriseret af statens voksende rolle i udformningen af socialpolitisk sprog. Det er ikke tilfældigt, at det er i denne fase, at begrebet "velfærdsstat" for alvor blev mobiliseret både af sociale reformatorer og deres modstandere. Dog er det vigtigt at understrege, at der både i denne og den foregående fase findes store variationer fra land til land. I Tyskland, Danmark, Storbritannien, Holland, Frankrig og til en vis grad Finland, New Zealand og USA udvikledes tidligt et veletableret og nationalt distinkt sprogbrug. Denne sprogbrug var selvfølgelig ikke fuldstændig statisk, men eksistensen af tidlige, veletablerede begreber betød, at det socialpolitiske sprog i disse lande var kendetegnet af en stærk tradition og forandring

gennem gradvis "drift" og "layering"⁴⁴ snarere end dramatiske "paradigmatiske skift". Det mest signifikante eksempel på kontinuitet er Tyskland, hvor begrebet "Sozialstaat" (og den dertil knyttede sprogbrug) overlevede tre regimeskift. I andre lande som Ungarn, Polen, Spanien, Sydkorea og Japan kan vi se, at regimeskift havde en mere dramatisk effekt på disse sprog (se ovenfor).

Fra 1970'erne og 1980'erne begyndte udviklingen i socialpolitiske begreber og sprogbrug i forskellige lande at blive mere ensartet. Den internationale debat om "velfærdsstatens tilsyneladende krise" betød, at de eksisterende sociale institutioner blev udsat for omfattende kritik, mens neoliberalismen tilbød ensartede svar på "krisen". I løbet af denne periode kom ideer om konkurrenceevne, frit valg, arbejdsincitamenter og privatisering ind i den socialpolitiske sprogbrug i de fleste OECD-lande. Her spillede ikke mindst de transnationale organisationer en vigtig rolle. OECD, Den Internationale Valutafond og Verdensbanken var fortalere for socialpolitiske reformer med aktivering og en mindre offentlig sektor, og de lagde vægt på vækst i den private sektor. EU tilsluttede sig også koret med et begreb som "sociale investeringer".⁴⁵ Disse nye ideer og begreber blev samlet op i nationale debatter om socialpolitik, og den generelle tendens var henimod et markedsorienteret sprogbrug om socialpolitik, som udfordrede efterkrigstidens mere centralistiske sprogbrug.

Nationale og transnationale mønstre i socialpolitikken

Den ovennævnte transnationale dimension af sprogborgen i socialpolitikken er langt fra ny. Også historisk finder vi en høj grad af indbyrdes afhængighed mellem landene med imitation, diffusion og oversættelser m.v.⁴⁶ Dette var ofte båret af begreber, og man kan se, hvordan der i bestemte perioder udvikler sig centre for den internationale udvikling af socialpolitisk sprog. F.eks. blev Tyskland i slutningen af det 19. århundrede epicentret for socialpolitik. Den såkaldte Bismarckske socialforsikring tiltrak sig international opmærksomhed, og tysk socialpolitisk tænkning blev drøftet i hele verden. De tyske reformer og akademiske debatter om socialpolitik påvirkede ikke kun den socialpolitiske sprogbrug i nabolande som Ungarn og Danmark, men selv så langt væk som Japan.

Den tyske tradition forblev et vigtigt element i den socialpolitiske sprogbrug i flere lande op gennem det 20. århundrede, men der opstod også andre centre. Fran-

⁴⁴ Jacob S. Hacker: "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Welfare State Retrenchment in the United States", *American Political Science Review* 98, 2004, s. 243-260; James Mahoney & Kathleen Thelen (red.): *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

⁴⁵ Bruno Parlier, Nathalie Morel & Joakim Palme (red.): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press 2011.

⁴⁶ Rodgers: *Atlantic Crossings*; Christoph Conrad: "Social Policy History after the Transnational Turn", i Kettunen & Petersen: *Beyond Welfare State Models*, s. 218-240; Herbert Obinger, Carina Schmitt & Peter Starke: "Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State research", *Social Policy and Administration* 47 (1), 2013, s. 111-129.

ske ideer havde en vis indflydelse i Japan. Den britiske debat i mellemkrigsårene og under Anden Verdenskrig blev samlet op i Skandinavien og spredt over hele Commonwealth inklusive New Zealand. Det intense nordiske socialpolitiske samarbejde efter Første Verdenskrig førte til, at socialpolitiske ideer og begreber spredtes ganske nemt indenfor regionen i de følgende årtier, og også internationalt tiltrak den nordiske model sig opmærksomhed som ideal for progressive reformister.⁴⁷

Endelig bør den vigtige rolle, som USA spillede i efterkrigstiden, ikke overses. Under Den Kolde Krig blev USA brugt som model for modernisering af hele den vestlige verden.⁴⁸ Selvom de europæiske velfærdsstater havde et anderledes udviklingsmønster end den amerikanske velfærdsstat, er det muligt at spore amerikansk indflydelse i den europæiske socialpolitiske debat.⁴⁹ Amerikanske forskere havde stor indflydelse på europæiske samfundsvidenskaber,⁵⁰ og i Europa blev eksperter (og politikere) uddannet indenfor samfundsvidenskaberne "ideologiske innovatorer" af den socialpolitiske sprogbrug.

Hvis man sammenligner nationalstater med internationale organisationer, er de sidstnævnte tydeligvis mere dynamiske med mulighed for at ændre deres socialpolitiske sprog i overensstemmelse med organisationens skiftende politiske mål. Disse organisationer er "åbne systemer", der ofte med en top-down proces er i stand til dybtgående idémæssig forandring,⁵¹ eller de kan fungere som "epistemiske fællesskaber".⁵² Nationalstater fungerer ikke på samme måde. Bortset fra ændringer forårsaget af dramatiske politiske revolutioner, udvikler nationale socialpolitiske sprog sig meget langsommere, oftest gennem beskedne gradvise ændringer af eksisterende begreber og sprog.⁵³

⁴⁷ Klaus Petersen: "Constructing Nordic Welfare? Nordic Social policy Cooperation 1919-1955", i Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen, Nils Edling & Per Haave (red.): *The Nordic Model of Welfare: A Historical Re-Appraisal*, København: Museum Tusulanum 2006, s. 68-98; Kazimierz Musial: *Roots of the Scandinavian Model: Images of Progress in the Era of Modernization*, Baden Baden: Nomos Verlag 1998; Carl Marklund & Klaus Petersen: "Return to Sender. American Images of the Nordic Welfare State and Nordic Welfare State Branding", *European Journal of Scandinavian Studies* 43, 2013, s. 245-257.

⁴⁸ David Ellwood: *The Shock of America: Europe and the Challenge of the Century*, Oxford: Oxford University Press 2012; Victoria de Grazia: *Irresistible Empire. America's Advance through Twentieth-Century Europe*, Cambridge: The Belknap Press 2005.

⁴⁹ Klaus Petersen, John Stewart & Michael Kuur Sørensen (red.): *American Foundations and the European Welfare States*, Odense: Syddansk Universitetsforlag 2012.

⁵⁰ Helke Rausch: "US-Amerikanische Scientific Philanthropy in Frankreich, Deutschland und Großbritannien zwischen den Weltkriegen", *Geschichte und Gesellschaft* 22, 2007, s. 73-98; Frederik Thue: *In the Quest of a Democratic Social Order: The Americanization of Norwegian Social Scholarship 1918-1970*, Oslo: University of Oslo 2006.

⁵¹ Daniel Béland & Mitchell A. Orenstein: "International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach", *Global Social Policy* 13(2), 2013, s. 125-143.

⁵² Peter Haas: "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* 46, 1992, s. 1-35.

⁵³ For analyse af gradvise idéhistoriske processer se Martin B. Carstensen: "Ideas are not as stable as political scientists want them to be: A theory of incremental ideational change",

KONKLUSION OG EN AGENDA FOR FREMTIDIG FORSKNING

Vi ønsker, at forskningen i velfærdsstatens politiske og sociale historie i langt højere grad skal integrere socialpolitisk sprogbrug i sine analyser. Det er der flere grunde til. *For det første* behøver vi som forskere en bedre og mere præcis forståelse af de analytiske begreber, vi bruger. Ambitionen om en vis grad af analytisk stringens kompliceres imidlertid af, at mange af begreberne også er nøglebegreber i de politiske processer, vi gerne vil undersøge. Det åbner *for det andet* et analytisk vindue, som forskeren skal benytte sig af. Velfærdsstatens sprog og begreber er en integreret del af de politiske processer, og derfor kan en sproglig sensitivitet kvalificere den socialpolitiske analyse – hvad enten man studerer holdninger, aktører, politiske beslutningsprocesser, magtudøvelser, normer osv. Vi har givet nogle få eksempler på det ovenfor. *For det tredje* er det en meget oplagt vej at følge, hvis man vil bryde med den nationale container og med metodologisk nationalisme.⁵⁴ Systematiske, komparative og transnationale studier af socialpolitisk semantik kan bane vejen for en bedre forståelse af, hvordan ”nationale velfærdsstater” er forbundet (eller ikke).

Så langt så godt. Ånden er redebon, men kødet er skrøbeligt. Hvad skal vi konkret gøre udover at blive mere selvreflekterende omkring begreberne for at få en bedre forståelse af de politikker, der omgiver sociale programmer? I det følgende vil vi pege på, hvad vi ser som lovende forskningstemaer (baseret på den forudgående diskussion).

For det første er der behov for mere viden om sammenhængene mellem nationale samt inter- og transnationale socialpolitiske debatter. Flere studier har vist betydningen af internationale organisationer og diffusionsprocesser i udviklingen af socialpolitiske ideer og begreber. Vi har dog langt fra fuldt ud forstået de mekanismer og processer, der er knyttet til, at sprog og begreber krydser landegrænser. Dette bør bl.a. inkludere mere detaljerede studier af specifikke forløb for socialpolitiske begreber over længere tid og i rum, en diskussion af kreoliseringsmekanismer⁵⁵ og af oversættelsesproblematikker.⁵⁶ Indenfor f.eks. EU cirkulerer ideer og begreber via internationalt engelsk, og disse ”ideer” og ”begreber” påvirker de mennesker, der deltager i de pågældende politiske fora og kan i nogen tilfælde ligefrem være en valuta, der kan blive nyttig for dem – og derfor

Political Studies 59(3), 2011, s. 596-615.

⁵⁴ Kettunen & Petersen: *Beyond Welfare State Models*; Obinger, Schmidt & Starke: *Policy Diffusion*.

⁵⁵ I amerikaniserings-litteraturen henviser ”kreolisation” til ”domesticerings- eller hybridiseringsprocesser”, som finder sted, når et objekt, symbol eller fænomen bevæger sig fra sit oprindelsessted til en anden social kontekst. Se Rob Kroes: *If You Have Seen One You've Seen the Mall: Europeans and American Mass Culture*, Champaign: University of Illinois Press 1996, s. 168-169.

⁵⁶ Se Jean-Claude Barbier: *Social Policies: Epistemological and methodological issues in Cross National Comparison*, Brussels: PIE Pieter Lang 2005; Jean-Claude Barbier: *La longue marche de l'Europe sociale*, Paris: Presses Universitaires de France 2008.

bliver oversat, tilpasset eller fusioneret ind i deres nationale sprog. "Flexicurity" er et eksempel på dette. Oversættelsen af politiske begreber ikke er en uskyldig proces men kan medføre misforståelser, politisk manipulation, og endda kulturelt hegemoni. Man kan f.eks. overveje, hvilke konsekvenser det har for udviklingen af den socialpolitiske semantik, at engelsk er det dominerende sprog? Et vigtigt spørgsmål i denne henseende er også de institutionelle (og andre) strukturer, der påvirker udbredelsen af socialpolitisk sprogbrug. Man kan her pege på betydningen af transnationale institutioner og samarbejde, regioner og regionalt samarbejde (såsom det nordiske samarbejde eller EU), formelle afhængighedsforhold såsom British Commonwealth og historiske strukturer som f.eks. Den Kolde Krig. Også på dette punkt er der behov for meget mere forskning.

For det andet tror vi, at analyser af den socialpolitiske semantik kan bidrage metodisk og empirisk til en bedre forståelse af det store spørgsmål om institutionel forandring og stabilitet.⁵⁷ Et specifikt socialpolitisk sprog knytter sig til specifikke institutionelle konfigurationer, og en forkastelse eller omfortolkning af nøglebegreber (eller introduktionen af nye begreber) er tæt knyttet til den institutionelle forandringsproces. Analyser af socialpolitisk sprog og samspillet med velfærdsinstitutioner vil kunne medvirke til en bedre forståelse af mekanismer og processer bag socialpolitisk stabilitet og forandring.

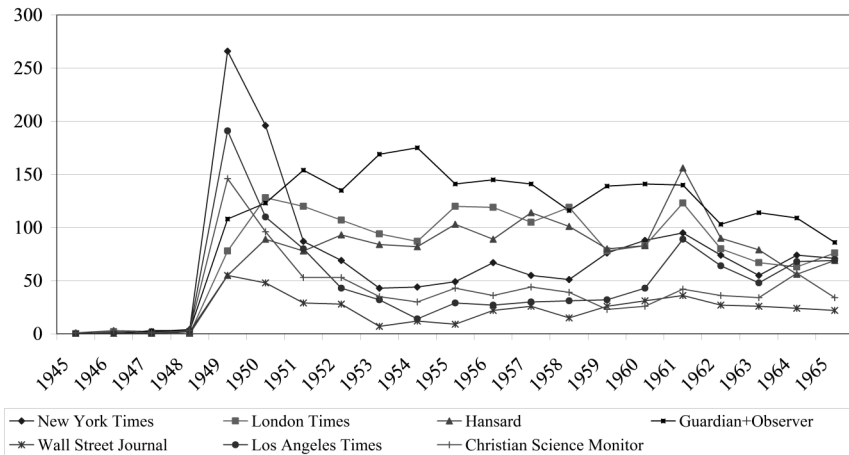
For det tredje vil vi opfordre til undersøgelser, der går ud over gruppen af udviklede industrielle lande. Allerede for 40 år siden konkluderede den svenske socialforsker Gunnar Myrdal, at "velfærdsstaten er tøvende og meget langsomt ved at brede sig til at blive en velfærdsverden".⁵⁸ Sådanne undersøgelser kunne f.eks. omfatte transnationale organisationer såsom Den Internationale Valutafond og Verdensbanken, som har fokus direkte på udviklingslande i Afrika, Sydamerika og Asien. Nyere studier af udviklingshjælp og historien om moderniseringsteori viser, at socialpolitik var et centralt element i udviklingsmæssige bistandsprogrammer og demokratiseringsprocesser.⁵⁹

For det fjerde vil vi pege på spørgsmålet om, hvorfor nogle begreber har et langt internationalt liv, mens andre har en langt mere tidsbegrænset og lokal indflydelse. Man kan forestille sig, at sprog og begreber tæt knyttet til konkrete politiske aktører (eller politiske ideologier) vil leve og dø med dem. Polens og Ungarns socialistiske semantik er gode eksempler på dette. Langtidsholdbare begreber som "Sozialstaat", "social security" eller "velfærdsstat" er mere åbne overfor fortolkninger og mobilisering af aktører fra forskellige politiske og ideologiske lejre, hvilket kan øge deres levetid og potentiale for transnational diffusion. Et beslægt-

⁵⁷ Mahoney & Thelen: *Institutional change*.

⁵⁸ Gunnar Myrdal: "The Place of Values in Social Policy", *Journal of Social Policy* 1, 1972, s. 11.

⁵⁹ Daniel Maul: "Help Them Move the ILO Way: The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War", *Diplomatic History* 33, 2009, s. 387-404; Neil Gilman: *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*, Baltimore & London: John Hopkins University Press 2003.



Figur 1. Antallet af hits, når man søger på "welfare state" 1945-1965. Figuren er udarbejdet ved hjælp af the Times online archive og ProQuest Historical Newspapers.

tet spørgsmål handler om forholdet mellem det "gamle" socialpolitiske sprog om fattigdom og den "moderne" socialpolitiske sprogbrug fra det 20. århundrede (se ovenfor). Her behøves mere systematiske studier af de historiske lag i de nationale socialpolitiske sprog, og hvordan disse bliver re- eller deaktiveret over tid. Det er f.eks. muligt for aktører at vække sprog fra tidligere tider til live, som når nutidens danske socialdemokrater omtaler aktivering på samme måde som en af arbejderbevægelsens gamle slogans, "ret og pligter".⁶⁰

For det femte bør fremtidig forskning lægge vægt på forholdet mellem socialpolitisk sprogbrug og begreber, og etnisk, kønsmæssig og seksuel ulighed. Socialpolitisk sprog og begreber kan afspejle, styrke eller udfordre sådanne former for "durable inequality".⁶¹ Nancy Fraser og Linda Gordon har vist, hvordan denne kobling mellem kønsmæssig ulighed og socialpolitisk sprog har spillet en vigtig rolle i amerikansk socialpolitik.⁶²

Afslutningsvis er det i de allerseneste år blevet tydeligt, at der ligger store muligheder i at kombinere kvalitativ og kvantitativ analyse af socialpolitisk sprogbrug. Et enkelt empirisk eksempel er, hvordan en kvantitativ optælling af ordet "welfare state" i amerikanske aviser med stor tydelighed viser, at der sker noget dramatisk i årene 1949-50. Kvalitative studier kan så vise hvad, der skete.

Én ting er dog den illustrative værdi i at tælle ord, men der kan gøres meget mere i den henseende. Flere og flere online-ressourcer (full-text databaser) og omfattende digitale initiativer såsom *Google Books* er nu tilgængelige for forskere-

⁶⁰ For en kritisk analyse af dette se Jørn Henrik Petersen: *Pligt og ret – ret og pligt. Refleksioner over den socialdemokratiske idéarv*, Odense: Syddansk Universitetsforlag 2014.

⁶¹ Charles Tilly: *Durable Inequality*, Berkeley: University of California Press 1999.

⁶² Fraser & Gordon: *Dependency*.

re, og gør det muligt at spore brugen af begreber.⁶³ I tilknytning hertil er der brug for mere forskning i idéhistorisk diffusion for at kunne kortlægge den, udforske herkomsten og forløbet af individuelle socialpolitiske begreber, tilvejebringe mere kvantitativ dokumentation af udviklingen af sådanne begreber og endda undersøge virkningen af nøgledokumenter og rapporter om ændringer i socialpolitisk sprogbrug over tid.

Konklusionen er klar: Der er meget at vinde, og der tilbagestår et betragteligt arbejde på dette nye forskningsfelt. Derfor opfordrer vi de forskere, der beskæftiger sig med velfærdsstatens historie til at tage bolden op og i stigende grad indtage begreber og sprogbrug som led i velfærdsstaten *nye* politiske historie.

DANIEL BÉLAND

PROFESSOR

JOHNSON-SHOYAMA GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC POLICY

UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN, CANADA

SAMT CENTER FOR VELFÆRDSSTATSFORSKNING, SYDDANSK UNIVERSITET

KLAUS PETERSEN

PROFESSOR

CENTER FOR VELFÆRDSSTATSFORSKNING

SYDDANSK UNIVERSITET

⁶³ Jean-Baptiste Michel, Yuan Kui Shen, Aviva P. Aiden, Adrian Veres, Matthew K. Gray, The Google Books Team, Joseph P. Pickett, Dale Holberg, Dan Clancy, Peter Norvig, Jon Orwant, Steven Pinker, Martin A. Nowak, & Erez Lieberman Aiden: "Quantitative Analysis of Culture Using Millions of Digitized Books", *Science* 331, 2010: 176-182 – og for en mere kritisk tilgang se Paul Gooding: "Mass Digitization and the Garbage Dump: The Conflicting Needs of Quantitative and Qualitative Methods", *Literary and Linguistic Computing* 28, 2012: 425-431.

ABSTRACT

**The Semantics of the Welfare State:
Comparative and Transnational Perspectives**

Social scientists, historians, and linguists have noted that the terms, metaphors, and concepts we use are far from innocent and are closely tied to political struggles and international exchanges. This is also the case when it comes to social policy. The words we use to make sense of social policy and the way we use them need to be properly studied to get the definitions right while grasping the political consequences of social policy language. But so far, little has been done in that respect.

In this article, we argue that integrating the study of social policy language and concepts into mainstream comparative welfare state research is important and will open for new insights both in historical development of welfare states and what welfare states do. We point especially to two strands of literature as relevant point of departures for the study of social policy language. The first is the flourishing social science literature on the role of ideas in politics. The second is conceptual history. We illustrate the importance of studying social policy language by highlighting some of the results from a larger comparative project (*Analysing Social Policy Language*, Policy Press, 2014). That recent volume includes a number of comparative case studies of both nation states and transnational organizations and addresses questions such as: Which are the dominant social policy concepts and how are they contested? How did they become dominant and how does it relate to the institutional legacies of different types of welfare regime? Finally, we conclude the article by outlining a possible research agenda for the comparative study of social policy language.