

Redaktion:

Temaredaetører: Carsten Jensen og Jørgen Goul Andersen

Intern redaktør: Kim Mannemar Sønderstov

Derek Beach, Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Mogens Kamp Justesen, Mette Kjør, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Søren Serritzlew og Rune Slothuus

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Tidsskriftet Politica udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omlagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 4. september 2012

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewere eller som del af et temanummer bedømt af en eller flere anonyme reviewere. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7

8000 Aarhus C

Indhold

- 339 *Jørgen Goul Andersen*
Økonomisk bæredygtighed - politisk usikkerhed.
Den danske velfærdsstat 1990-2012
- 362 *Kees van Kersbergen og Anton Hemerijck*
To årtier med forandring: Udbudspolitik og den sociale
investeringsstats opståen
- 379 *Mads Leth Felsager Jakobsen og Thomas Pallesen*
Hvordan får vi flere penge? Og hvordan får vi dem til at slå til?
Regionernes eksterne og interne strategier til håndtering af de
økonomiske rammevilkår
- 400 *Christian Albrek Larsen*
Et essay om økonomisk ulighed, befolkningens forestillingsunivers og
opbakningen til omfordelende velfærds politikker
- 416 *Christoph Arndt*
Velfærdsreformernes elektorale konsekvenser for Socialdemokraterne
- 435 *Gitte Sommer Harrits og Marie Østergaard Møller*
Velfærdens målgrupper: Sociale kategorier og politisk legitimitet i
indsatsen mod negativ social arv
- Anmeldelser
- 455 Jens Engberg, *Det daglige brød. Bønder og arbejdere 1650-1900*.
København: Politikens Hus, 2011 (Carsten Jensen)
Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Christiansen (red.),
Dansk velfærdshistorie. Bind I-VI. Odense: Syddansk Universitetsfor-
lag, 2010-2014 (Carsten Jensen)
Gunnar Viby Mogensen, *Det danske velfærdssamfunds historie. Tiden
efter 1970. Bind I-II*. København: Gyldendal, 2010 (Carsten Jensen)

460 Abstracts

463 Om forfatterne

Jørgen Goul Andersen

Økonomisk bæredygtighed – politisk usikkerhed. Den danske velfærdsstat 1990-2012

Den danske velfærdsstat har både oplevet stor vækst og mange reformer – hovedparten ”systembevarende”. Pensionssystemet er omkalfatret, men særdeles bæredygtigt – og har bevaret høje minima og høj lighed. Der har været privatisering og markedsførelse – men uden at anfægte offentlig finansiering. At servicesiden er opprioriteret frem for overførsler, kan måske ses som klassepolitik for middelklassen. Mest vidtgående er ”aktiveringen” af velfærds- og skattesystemet. Danmark blev lavskattelands med hensyn til skat på arbejde. Kravene til ledige blev skrappe. Dagpengesystemet blev mindre universelt, og ”flexicurity-modellen” kom på vippen. Velfærdsstatens økonomiske fremtidsudsigter er komparativt set ualmindelig lyse, men politikken forekommer usikker. Både universalisme og høje minima, der normalt ses som kernen i den nordiske model, synes udfordret.

Trods spådomme om det modsatte blev perioden 1992-2010 en ny *golden age* for den danske velfærdsstat. Det offentlige konsum voksede hurtigt, og der var rekordtilslutning blandt vælgerne. VK-regeringens pris for regeringsmagten var at garantere velfærden.

Var den eneste forandring så, at velfærdsstaten voksede, eller blev den også drejet i nye retninger? Tesen om velfærdsstaters forandringsresistens er historie. Men der er sjældent enighed om, hvad der er sket, og hvordan det bør måles (Andersen, 2007a). Frem til 2010 er hovedopgaven at identificere transformative træk ved inkrementelle forandringer (Streeck og Thelen, 2005; Mahoney og Thelen, 2010). Sidst i perioden giver økonomisk krise, regeringsskifte og generationsskifte i partierne måske potentiale for en *critical juncture*, hvis udfald i skrivende stund er ukendt.

Den økonomiske krise ramte hele Europa, men en bolig- og kreditboble gav i 2008-2009 Danmark et ualmindelig stort tilbageslag på 6,6 pct. i BNP, der overgik 1930’erne (Andersen, 2011a). Krisen fik VK-regeringen til at ændre strategi. 2010 blev dagpengeperioden halveret, og genoptjeningsperioden fordoblet. Tilbagestrøkningsreformen 2011 satte efterlønnen til udfasning. Besparelser kom på dagsordenen. Det var en optimal vinderstrategi for 2011-valget (Andersen, 2011c), men ikke nok til at hindre et regeringsskifte. Regeringsskiftet gav tilbagerulning af velfærdsforringelser med indvandrere som målgruppe,

men åbnede mulighed for nye ændringer, som kun Socialdemokratiet kunne legitimere (Green-Pedersen, 2002).

I analyser af årsager til velfærdsændringer betones ofte det langsigtede økonomiske problempres. Her adskiller Danmark sig dog med gunstig demografi og ualmindeligt bæredygtige pensioner. Andre kilder er interesser og ”magtresourcer”. Også ideer og inspiration mellem landene påvirker dog dagsordenen, og bagved ligger økonomiske paradigmeskift. Ensartede drivkræfter gør dog ikke nødvendigvis velfærdsstater mere ens. Kautto og Kvist (2002) taler om *parallel trends – persistent diversity*. På grund af institutionelle forskelle bliver effekterne ofte forskellige.

Det aktualiserer spørgsmålet om, hvordan inkrementelle forandringer kan måles (Andersen, 2007a). Vi skal hæfte os ved tre aspekter: (1) udgifter (som fortsat er vigtige, jf. Jensen, 2011a), (2) institutionelle ændringer, hvor det centrale er ”privatisering af sociale risici”, samt (3) outcome, effekterne. Outcome afhænger af konteksten – ikke mindst konjunkturerne. Outcome-perspektivet understøttes også af blandingsformerne mellem stat og marked. I en *mixed economy of welfare* giver ”privatisering” ikke altid større ulighed (Seeleib-Kaiser, 2008). Omvendt finder man privatisering af sociale risici inden for rent statslige systemer – fx pensionssystemer, hvor pensionen slavisk følger bidragene.

Som det vil fremgå, er den universelle velfærdsmodel nogenlunde intakt, men med visse ændringer. Efter en oversigt over udgifterne fokuseres på tre hovedområder: pensions- og tilbagetrækningsreformer, ”aktivering” af arbejdsmarkeds-, velfærds- og skattesystemet, samt markedsgørelse af velfærdsstaten. Til slut diskuteres lighedsimplikationer og fremtidsperspektiver.

De offentlige udgifter: Opprioriteringen af offentligt konsum

De offentlige udgifter nåede 56,3 pct. af BNP i 1983 og toppede med 57,6 pct. i 1993, jf. figur 1. Herefter faldt tallet til 48,1 pct. i 2007, det laveste i 29 år. ”Bruttoficeringen” af overførsler, der i 1994 blev skattepligtige og forhøjet, gav endda en ”kunstig” vækst, så udgiftstrykket reelt faldt med 11 procentpoint fra 1993 til 2007. Allerede i 2010 var tallet dog atter 55,2 pct. Udgifterne fortsatte med at stige indtil 2010, og samtidig faldt BNP dramatisk.

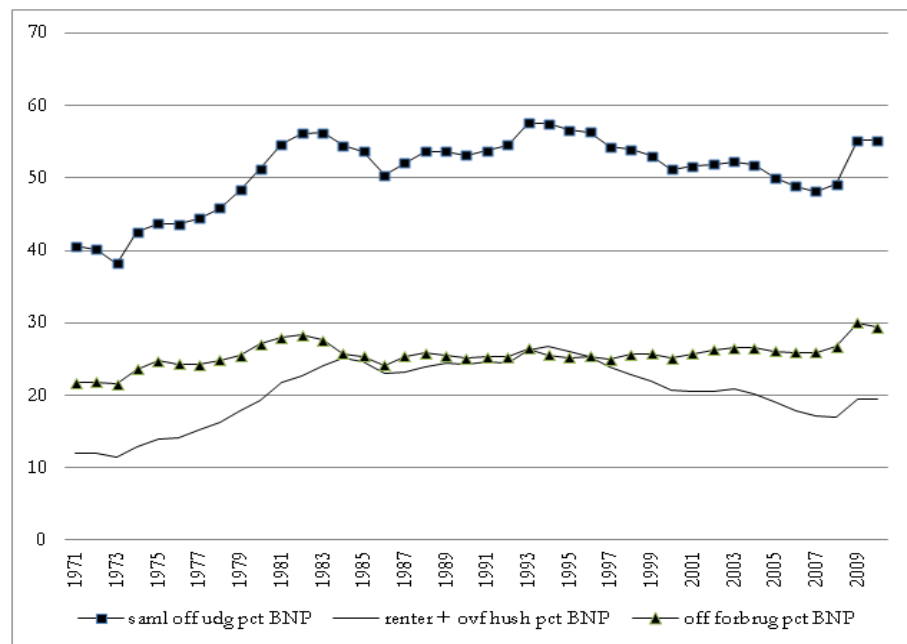
Det faldende udgiftstryk 1993-2007 skyldtes ikke besparelser. Det skyldtes faktisk heller ikke buldrende økonomi. Fra 2001 til 2010 havde Danmark den tredjelaveste økonomiske vækst i OECD (Andersen, 2011a). Men renter og overførsler faldt sammenlagt fra 26,8 pct. af BNP i 1994 til 16,9 pct. i 2008. Krisen gav ikke udgiftsekspllosion som tidligere: I 2010 var tallet 19,5 pct. Derimod voksede det offentlige konsum – måske forstærket af tidens forestilling om, at overførslerne var ustyrlige. Al politologisk logik peger dog på

serviceudgifterne: Her er ressourcerstærke brugere og offentligt ansatte stærke interessegrupper (Kristensen, 1987).

Fra 1992 til 2010 voksede offentligt konsum kumulativt med 45 pct. i faste priser, og BNP-andelen 2010 satte rekord. Omfordelingen fra overførsler til service udtrykker en prioritering af "middelklassens velfærdsstat" – overførsler er mere omfordelende. Det skal dog understreges, at overførsler siden 1990 har nydt gavn af satsreguleringen, der (med små modifikationer) indekserer efter lønnen i den private sektor.

Det kunne indvendes, at velfærden presses af skattelettelser. Men det er misvisende: Trods markant lavere renteudgifter og overførsler er udgiftstrykket i 2010 tæt på rekorden fra tidligere kriser. En modsat indvending kunne være, at velfærd og høje skatter sætter økonomien i stå. Det er også misvisende: Velfærdsmæssigt ligner Danmark den svenske vækstøkonomi – forskellen skyldes *økonomisk* politik. Tilbage står imidlertid, at velfærdsudgifterne *kommer* under pres.

Figur 1. Samlede offentlige udgifter, offentligt konsum, samt renter og overførsler til husholdningerne i pct. af BNP.



Note: Samlede drifts- og anlægsudgifter minus salg af varer og tjenester.

Kilde: Statistikbanken, oktober 2011.

Bortset fra opprioriteringen af offentligt forbrug finder vi ikke radikale brud på udgiftssiden. Derimod er der ændringer i velfærdsstatens indretning.

Tilpasningen til demografiske udfordringer

Mindre demografisk pres

I alle lande står velfærdsstaten over for et demografisk pres. Men de nordiske lande har pga. høj fertilitet m.m.¹ udsigt til markant mindre stigning i ældrebrøken (befolkningen over 65 år i pct. af 15-64-årige) end Tyskland og Syd-, Mellem- og Østeuropa. Ældrebrøken i Danmark ventes at stige fra 25 pct. i 2010 til 40 pct. i 2050. Det svarer til Japan i 2013. For EU-27 ventes en ældrebrøk i 2050 på godt 50 pct. (Eurostat; Statistics Japan, 2012).

Bæredygtigt pensionssystem

Oven i demografien har Danmark et ualmindeligt bæredygtigt pensionssystem. Danmark fik i 1990'erne et *multi-pillar* pensionssystem (statslige, jobtilknyttede og rent private ordninger) med indførelse af arbejdsmarkedspensioner for (næsten) alle via overenskomsterne.² Pensionsbidragene nåede fra 2008/09 min. 12 pct. af lønnen. På sigt bliver arbejdsmarkedspensionen rygrad i systemet – et typeeksempel på gradvis transformation via *layering and differential growth* (Streeck og Thelen, 2005). Pensionen kan flyttes næsten frit, i respekt for dansk "flexicurity".

Aldersgrænsen er hævet, og hovedprincippet er via arbejdsmarkedspensionerne ændret fra *defined benefit* (faste ydelser) til *defined contribution* (ydelse følger bidrag og afkast). Aldersgrænser *tvinger* folk til at arbejde længere – bidragsbestemte ydelser *tilskynder* til det. Man kan vælge et langt arbejdsliv og høj pension, eller tidligt otium med lav pension. Velfærdsudfordringen er, at *defined contribution* typisk giver større ulighed, samt at sociale skel i helbred og dødelighed gør valgfriheden illusorisk.

Til folkepensionssystemet hører også behovsprøvede ordninger som boligydelse, varmehjælp og andre personlige tillæg. Supplerende Pensionsydelse blev indført for de dårligst stillede i 2003 og siden forhøjet. I 1994 blev også folkepensionen gjort mere behovsprøvet, så godt halvdelen af den mulige folkepension for en enlig er pensionstillæg, der modregnes for indkomst ud over folkepensionen.³ Det universelle element – grundbeløbet – svarer til en S.U.⁴

Den *offentlige* pension er gået fra universel til delvist behovsprøvet, og pensionssystemet er måske det mest privatiserede i Europa. Det kunne ligne en lærebogsdefinition af en liberal model. Men pensionens mindsteniveau inklusive boligydelse mv. er det højeste i Europa (Hatland, 2011). For en enlig pensionist, der bor til leje, giver folkepension + supplerende pensionsydelse + boligydelse

indkomst efter skat og husleje svarende til maksimale A-dagpenge (Andersen, 2007c). I en "blandingsvelfærdsstat" må ordningerne ses samlet, og samspillet mellem et behovsprøvet folkepensionssystem og arbejdsmarkedspension giver et outcome, der fremstår universelt. Uligheden blandt pensionister i Danmark ventes at blive den mindste i EU (West Pedersen og Finseraas, 2008). Svagheden er kønsdiskrimination pga. manglende udligning for forskellig kønsfordeling i pensionskasserne,⁵ og fordi der ikke gives point for barsel som i andre lande.

Pensionssystemet er billigt for staten. Stadig flere pensionister bliver en overskudsforretning. Mange forbliver "forsørgere" hele livet – dvs. de betaler mere i skat, end de modtager i offentlige ydelser – indtil de evt. rammes af sygdom. *Break even*-punktet, hvor indkomstskatten overstiger folkepensionen, er (2012) 181.200 kr. (arbejdsmarkedspension, ATP mv.) for en enlig pensionist. Oveni erlægger pensionisten moms, afgifter, ejendomsskat mv. Udfordringen med hensyn til ældreudgifter i Danmark vedrører ikke pension, men alene pleje- og sundhedsudgifter.

Der er endnu et økonomisk lyspunkt. ATP, arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensioner er opsparingsbaserede. Den hastigt voksende pensionsformue på over 3 billioner kr. indeholder ca. 40 pct. udskudt indkomstskat, så statskassen bugner med en ikke-bogført formue over 1.200 mia. kr. Pensionsafkastskatten på 15,3 pct. bidrager markant til statens indtægter. Pensionsopsparingen bidrager også til permanent overskud på betalingsbalancen, så udlandsgælden er afløst af dansk nettoformue på knap 450 mia. ultimo 2011. Det bidrager videre til, at stigningen i BNI (bruttonationalindkomsten) 2001-2010 var dobbelt så høj som stigningen i BNP (Andersen, 2111a). Finansminister Thor Pedersen blev i 2006 herostratisk berømt for udtalelsen om, at vi ender med at "eje hele verden". Men han fik ret.

Pensionssystemet er næsten en pengemaskine og giver uovertruffen sikring for de svage. Der er dog slanger i paradiset. Er det en lille, svag gruppe, der er afhængig af folkepensionssystemet, kommer mindsteniveauet let i fare. Mekanismen er forudsigelig. Velfærdskommissionen (2006) kritiserede boligydelse mv. med den begrundelse, at pensionister ikke længere er "svage", og foreslog kompensation via supplerende pensionsydelse. Men boligydelsen er skattefri, så det ville kræve en urealistisk forhøjelse. Kommissionens forslag indebar da også et drastisk fald i mindsteniveauet.

En anden svaghed er, at pensionssystemet hviler tungt på arbejdsmarkedets parter. Svækkes fagbevægelsen så meget, at overenskomstdækningen bliver "hullet", undermineres systemet.

For det tredje er den sammensatte marginalskat på pension (skat plus bortfald af sociale ydelser) høj. Føjes der yderligere behovsprøvning til (fx betaling for hjemmehjælp), kan buen spændes for hårdt. Gratis hjemmehjælp blev indført 1989-1992 sideløbende med den borgerlige regerings eftersyn af sammensatte marginalskatte.

Endelig bør nævnes regeringers politiske incitamenter. Den udskudte skat gør livet lettere for fremtidige regeringer, men sværere for nuværende. Reelt er regeringer pålagt en enorm tvungen opsparing. Dette incitament tog i 2009 livet af Særlig Pensionsopsparing (SP), en opsparingsbaseret pension på 1 pct. af indkomsten, indført i 1998. Sparegrisen blev slagtet for at stimulere økonomien. Tilsvarende var det fristende at fjerne/reducere fradraget på pensionsopsparing nu frem for at spare op til kommende generationer. Det gjorde S-R-SF-regeringen for kapitalpensioner i 2012 for at camouflere en ellers ufinansieret skattelettelse.

Presset alderservice

Universel gratis hjemmehjælp findes kun i få lande. Mange kommuner så helst genindførelse af brugerbetaling. I stedet har de sparet konsekvent på praktisk hjælp. Leverede timer faldt 32 pct. allerede fra 1999 til 2005 (Nielsen og Andersen, 2006: 115-116). Det er fortsat, og ifølge eget udsagn skærer nogle kommuner nu også på personlig pleje (Paltved-Kaznelson, 2011).

Barske tilbagetrækningsreformer

Ud over pensionsreformer har Danmark gennemført tre tilbagetrækningsreformer. Den første i 1998/99 nedsatte pensionsalderen til 65 år og tilskyndede til senere efterløn. Personer, der gik på efterløn som 60-61-årige, fik reduceret ydelser 9 pct. og blev modregnet for al pensionsopsparing. 62-64-årige modregnes kun for udbetalt arbejdsmarkedspension (med 55 pct.), hvilket nogle omgår ved opsat pensionsudbetaling. Benyttes efterlønnen ikke, vanker en skattefri præmie på 147.516 kr. (2012). A-kassebidrag blev i 1989 opsplittet i bidrag til arbejdsløshedsforsikring og efterlønsbidrag; det ville vanskeliggøre efterlønnens afskaffelse.

Efterlønsdiskussionen genopstod hurtigt og førte til Velfærdsforliget i 2006 (alle partier undtagen SF og Enhedslisten), der indekserede aldersgrænserne for efterløn og pension med restlevetiden for 60-årige – til indfasning fra 2019. Det var mere vidtgående end at afskaffe efterlønnen, idet pensionsalderen også blev hævet. Har danskerne i 2023 restlevetid som franskmændene i 2005, er efterlønsalderen 65 og pensionsalderen 70 år for personer født efter 1970.

I 2011 indgik VKO og De Radikale et tilbagetrækningsforlig. Indfasningen af nye aldersgrænser blev fremskyndet, efterlønnen afkortet til tre år, og modregning for pensionsformue forhøjet. Selv lavindkomstgrupper modregnes kraftigt på sigt (Sabiers, 2011). De forsikrede kunne udmelde sig og hæve deres efterlønsbidrag skattefrit. 2011-forliget omfattede endvidere en ”seniorførtidspension” – dog efter eksisterende regler. Forligsteksten antyder en lempeligere praksis, men det strider mod loven.

Over 15 fødselsår hæves den tidligste tilbagetrækning fra 60 til 67, reelt 70 år. Det rammer kortuddannede, der har ringe andel i de generelle helbredsforbedringer. Hovedmålgruppen er kvinder, der udgør næsten 2/3 af de yngste efterlønsmodtagere og ofte går på efterløn sammen med ægtefællen. Udbudseffekterne synes urealistiske ud fra empiriske data (Andersen og Jensen, 2011). Til gengæld faldt overgangen til efterløn dramatisk 2009-2011, allerede før vedtagelsen.

Aktivering af velfærds- og skattepolitikken

Demografisk aldring satte i alle lande fokus på at øge arbejdsstyrken og -indsatsen. Det samme gjorde et økonomisk paradigmeskifte til *supply-side economics*, der betoner incitamentsproblemer, manglende fleksibilitet, skatters forvridningstab og *government failure*.

Den underliggende idemæssige strømning, at velfærdsstaten hæmmer økonomisk effektivitet, blev ikke accepteret ukritisk i Europa, men har været dagsordenssættende. Svaret blev, hvad Barbier (2002) kalder ”aktivering” af velfærdspolitikken. Det henviser til, at reformer i skatte-, arbejdsmarkeds- og socialpolitikken indrettes på at fremme arbejdsudbuddet. Påvirket af ideer, men også fremmet eller blokeret af kontante interesser. Spørgsmålet er, om dette har ført til sporskifte i velfærdspolitikken. Svarene er ikke helt entydige.

Skattereformer: lavere skatter på arbejde og kapital

Verden så en bølge af skattereformer i kølvandet på de amerikanske reformer i 1981 og 1986, og udviklingsretningen i Danmark blev den samme: Lavere satser, færre trin, mindre progression. Dog mindre end USA, hvor den højeste marginalskat blev sænket fra 70 pct. i 1980 til 28 pct. i 1988 (Tax Policy Center, 2011).

1985-forliget, der trådte i kraft 1987, blev starten på en permanent skattereform. I modsætning til 1985-reformen blev de følgende (årstallet angiver beslutningstidspunktet) vedtaget af snævre flertal:

- skattereformen 1985 (virkning fra 1987; VKQM+R+S)

- skattereformen 1993 (del af ”Ny kurs mod bedre tider”; SRQM)
- skattereformen 1998 (”Pinsepakken”; SR+SF+Enl)
- skattereformen 2003/2004 (”Lavere skat på arbejdsindkomst” + ”forårspakken”; VK+O)
- skattereformen 2007 (valgoplæg, implementeret i 2009; VK+O)
- skattereformen 2009 (”forårspakke 2.0”; VK+O)

Opgørelsen medregner ikke skattestoppet fra 2001, afskaffelse af formueskatten eller andre ændringer uden for forligene. I 2012 gennemførte S-R-SF-regeringen en syvende større reform sammen med V og K.

Oprindelig var reformerne provenu-neutrale og finansieret uden nedskæringer. Skatteprocenterne blev sænket ved at udvide skattegrundlaget – færre/mindre fradrag og højere afgifter (selskabsskatten fulgte samme opskrift). Reformen 2003/04 var en underfinansieret permanent skattelettelse begrundet med konjunkturhensyn.⁶ 2007-reformen endte officielt som del af regeringens krisestimulans, fordi den først fik effekt i 2009. Dermed blev skattelettelsen i princippet finansieret af ”genopretningspakken” 2010. 2012-reformen blev blandt andet finansieret af forringelse af satsreguleringen (dog kompenseret for et flertal af pensionisterne) og fremrykket beskatning af kapitalpension.

De erklærede motiver var dels at styrke incitamenter til at arbejde (mere),⁷ dels en bekymring for *brain drain*. Arbejdskraften er traditionelt set som immobil, og empirien viste ikke opbrud – men frygten var, at det kunne komme (Velfærdskommissionen, 2005).

Medier og politikere har rodet i begrundelserne, men der er vigtige forskelle: Når det gælder arbejdsudbuddet, er *marginalsskatterne* på arbejde afgørende, dvs. skatten af den sidst tjente krone. Når det gælder *brain drain*, er det den *samlede skat* – ikke marginalsskatter, og ikke kun skat på arbejde, men også moms, afgifter osv. Principielt burde beregningen inkludere nødvendige sociale udgifter, og den burde fokusere på unge, mobile aldersgruppers økonomiske incitamenter til emigration, herunder småbørnsfamilier. Her er incitamenterne tvivlsomme (OECD, 2011b).

Omlægningerne bliver stadig sværere at gøre fordelingsneutrale. Indkomstskatter – selv bundskatten – er mere omfordelende end andre skatter. Desuden har de nordiske lande traditionelt haft progressiv beskatning. Topskatten i Danmark var 73 pct. 1982-1986.

Principielt kan skatteletterelser både øge og mindske arbejdsudbuddet – der er principielt både en indkomsteffekt (muligt at arbejde mindre) og en substitutionseffekt (tilskyndelse til at arbejde mere). Hårde danske data er en mangelvare. Men ved en fuldt finansieret skattereform er indkomsteffekten nødven-

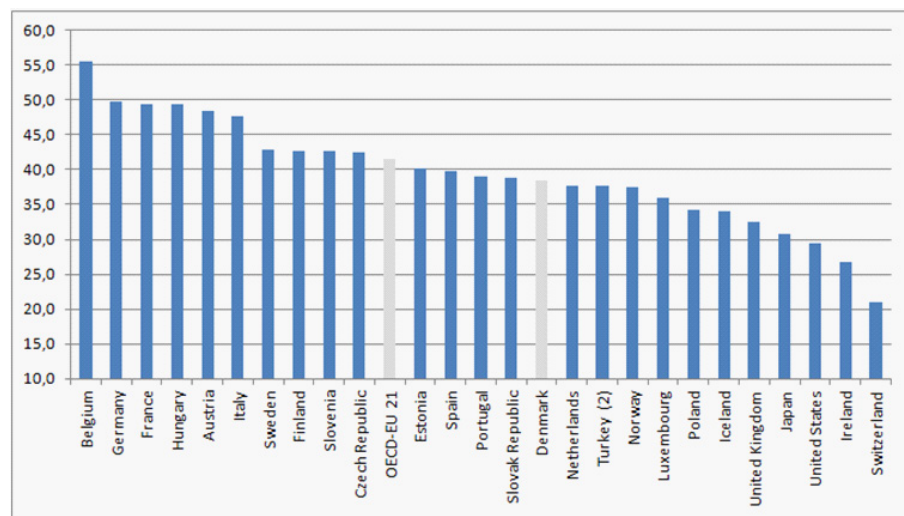
digvis lille. Spørgsmålet blev derfor, om det var bedst at sænke skatten for de lavtlønnede, hæve topskattegrænsen eller sænke topskatteprocenten.

Resultatet var, at man gjorde alle tre dele. I 2003/04-reformen indførtes et beskæftigelsesfradrag, og hele skattelettelsen var målrettet beskæftigede. Et eksempel på et liberalt nybrud under Fogh-regeringen. Hvor *tax credits* i udlandet ofte er målrettet lavindkomster, var beskæftigelsesfradraget dog universelt. Det gjaldt også i 2012. Trinvist afvikledes også mellemskatten. I 2009 kom topskatteydere med, så den højeste marginalsat blev 56 pct. Har det effekt på arbejdsudbuddet, må den være høj: For topskatteydere voksede nettoudbyttet af den sidst tjente krone med 63 pct. fra 1986 til 2010. Slutresultatet blev en flad skat for flertallet plus 15 pct. topskat for højere indkomster.

Det kan forekomme naivt at lede efter andet end interesseforklaringer på reformerne. Men faktisk skiftede Socialdemokratiet standpunkt 1989-1993 (Larsen og Andersen, 2009), og partiets erklærede ønske om en skattereform var med til at muliggøre 2009-reformen. 2012-reformen fortsatte ad samme spor som 2003/04-reformen.

Som resultat er Danmark blevet et lavskattelands med hensyn til skat på arbejde, selvom den samlede skat inklusive forbrugs-, ejendoms- og andre skat-

Figur 2. Skat på arbejde i pct. af bruttolønudgift for gennemsnitslønsmodtager (enlig), 2011



Kilde: OECD (2012: tabel I.1). Indkomstskat + sociale bidrag, minus børnetilskud og lignende. En dansk gennemsnitlønsmodtager (average worker) var i 2011 sat til en (løn-)indkomst på 382.850 kr. EU-21 refererer til de 21 EU-lande, der er medlemmer af OECD.

Tabel 1. Gennemsnits- og marginalskatte på arbejde for forskellige indkomsttyper (AW = Average Worker). 2011. Pct.

		Enlig uden børn		Par med to børn	
		67 pct. AW	100 pct. AW	167 pct. AW	100+67 pct. AW
Gennemsnit	Danmark	36,8	38,4	44,8	33,9
	EU-21	37,8	41,5	46,1	35,6
Marginalskat	Danmark	40,9	42,3	56,1	42,3
	EU-21	48,1	51,0	52,2	49,6

Kilde: OECD (2012: tabel I.1 og I.6). Average Worker (AW) = gennemsnitslønmodtager, jf. figur 2.

ter er høj. Figur 2 viser skatten for en gennemsnitslønmodtager (enlig) i 2011. Danmark ligger under EU-21. Som det fremgår af tabel 1, gælder det for de fleste indkomst- og familietyper. Kun marginals-katten for højindkomstgruppen ligger en spids over EU-21.

Tendensen går tilbage til 1993-skattereformen, men først under VK-regeringen kom Danmark under EU-15. Reformene betyder, at progressionen er dalet. Opgjort som forskellen mellem gennemsnitsskatten for en lavtlønnet og en højt-lønnet (enlig uden børn) er progressionen i OECD 2000-2010 typisk steget svagt. Men Danmark har OECD's næststørste fald – fra en forskel på 10,6 til 7,8 pct.

Udviklingsretningen har altså fulgt hovedtendensen fra USA i 1980'erne: lavere satser, færre trin, mindre progression. Marginalskatten for en enlig *Average Worker* var i 2011 på niveau med USA. Effekten på ligheden diskuteres senere.

Strengere krav til ledige – og afskaffelse af flexicurity?

Indtil 1993 var det danske dagpengesystem blandt verdens mest inklusive. Via to gange jobtilbud kunne varigheden udstrækkes til otte-ni år, hvorefter 26 ugers beskæftigelse gav adgang til en ny cyklus. Schlüter-regeringerne efterlod systemet intakt. Danmark havde Europas mindste sociale marginalisering blandt langvarigt ledige. Langtidsledigheden var beskeden (Andersen, 1996).

Tre arbejdsmarkedsreformer (1993, 1995, 1998/99) – de to sidste som brede forlig – satte aktivering i centrum, først som tilbud ud fra en ”individuel handlingsplan”, senere som ”ret og pligt” stadig tidligere i ledighedsperioden. Sam-

tidig blev kravene til rådighed strammet. Varigheden blev reduceret til fire år, men pga. lavere ledighed ramte det kun få.

Reformen "Flere i arbejde" (2002) fortsatte de brede forlig. Skruen blev drejet yderligere på rådighedsforpligtelsen – der endte blandt de strammeste i Europa (Hasselpflug, 2005). Sigtet med aktivering blev "den kortest mulige vej til beskæftigelse" – også påvirket af dårlige erfaringer med uddannelsesaktivering (Arbejdsministeriet, 2000). "Individuel handlingsplan" blev til "jobplan", og aktiveringskravene for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere blev harmoniseret. I den sidste brede reform – velfærdsreformen 2006 – indførtes pligt til at tjekke og opdatere profil på internettet, dokumentere aktiv jobsøgning og acceptere job omgående.

Mens 1980'ernes jobtilbud (ud fra et *socialt sikringsparadigme*) skulle hindre udstødning, blev aktivering (ud fra en *human resource*-tankegang) set som hjælp til beskæftigelse. Efter 2001 vandt en *disciplinerings*tankegang frem. Det kan opfattes som et kontinuum – politikken forblev et mix (Larsen, 2009; Andersen og Pedersen, 2007). Men *konteksten* er vigtig: En politik kan være socialpolitisk harmløs under fuld beskæftigelse og give marginalisering under en krise.

Danmark fulgte reformbølgen mod strengere betingelser (*conditionality*) og *work first*⁸ (Clasen og Clegg, 2011), men fastholdt indtil 2010 lang varighed som element i den danske flexicurity-model (Madsen, 2008): En institutionel komplementaritet mellem generøs social tryghed, fleksibelt arbejdsmarked med ringe afskedigelsesbeskyttelse og aktivering med henblik på genbeskæftigelse. Stramme krav kunne retfærdiggøres som alternativ til nedskæringer med henvisning til ledige jobs og med evidens for effekten af aktivering som sanktion (Konle-Seidl og Eichhorst, 2008: 440).

Rådighedskravene synes i stigende grad *implementeret* under VK-regeringen (Larsen, 2009). Det svarer til, hvad Streeck og Thelen (2005) har benævnt *conversion*: forandring via omstilling af det administrative apparat uden større regelændringer.

Opbrud under krisen?

Ud fra et outcome-perspektiv var det længe diskutabelt, om der var brud eller kontinuitet. Stramninger kunne ses som (reversibel) tilpasning til ændringen fra massearbejdsløshed til arbejdskraftmangel, og til forskel fra andre lande (Clasen og Clegg, 2011) forblev flertallet af de (registrerede) ledige – 80-90 pct. – på dagpenge (Andersen, 2011b). Den afgørende test var krisen.

Forud gik jobcenterreformen (2007/09), der indførte et enstrengt kommunalt system med jobcentre og mindre korporativ indflydelse. Anden fase inklu-

derede en finansieringsreform, der gav incitament til mest mulig aktivering for færrest mulige penge (Nørgaard, 2009). Det system var ikke *recession proof*, og efter mediekritik af ”meningsløs aktivering” blev refusionerne justeret ultimo 2010, så kommunerne kun fik høj sats for ordinær uddannelse og virksomhedsrettet aktivering. Konjunkturtilpasningen udtrykker *en vis* kontinuitet.

Det afgørende brud var ”genopretningspakken” i maj 2010, der halverede dagpengeperioden til to år. Samtidig blev kravet til genoptjening forhøjet fra 26 ugers beskæftigelse til 52. Det ventes at give betydelig udstødning fra dagpengesystemet.

Enden på flexicurity?

Genopretningspakken er et frontalangreb på flexicurity. Det generøse aspekt var varigheden (og efterlønnen). Fagbevægelsen må som alternativ kræve (anciennitetsbestemt) afskedigelsesbeskyttelse ligesom i andre lande. 2010 blev en godtgørelse indbygget i overenskomsterne. S-R-SF-regeringen sparkede i 2011 dagpengereformen til hjørne med et halvt års midlertidig forlængelse. Udvides afskedigelsesgodtgørelsen, styrkes incitamentet til at fastholde anciennitet. Det kan hæmme mobiliteten. På sigt må man også vente en beskyttelse af seniorer som i udlandet. Meget taler for en ny balance mellem dagpenge, regulering og aktivering, der mere ligner andre landes.

Reform af dagpengesystemet – væk fra universalisme?

Næsten alle lande har obligatorisk arbejdsløshedsforsikring. Det danske såkaldte Ghent-system med frivillig, statsunderstøttet forsikring – var oprindeligt en liberal model, der ligesom i Sverige og Finland blev fastholdt pga. tilskyndelsen til fagforeningsmedlemskab.

Men systemet kunne gøres mere universelt og matchende en obligatorisk ordning (Andersen, 2012a). Formlen var at få staten til at betale regningen, kollektivisere risikoen og gøre ydelserne generøse. Det skete 1967-1972. Bidraget blev et fast beløb, og kompensationsgraden blev 90 pct. Efterlønnen kom til i 1979. Med krisen blev systemet reelt skattefinansieret. I 1995 udgjorde medlemsbidrag ca. 20 pct. af udgifterne i Danmark og 5 pct. i Sverige (Torp, 1999: 65).

Udviklingen er dog reversibel. Man kan lade bidragene afhænge af ledigheden, bidraget kan hæves, ydelserne kan forringes. Og fagforeningernes monopol kan brydes. Schlüter-regeringen kæmpede forgæves for det første. Fogh-regeringen valgte det sidste: frit valg mellem a-kasser, dvs. udbudskonkurrence og frit forbrugsvalg – kernen i moderniseringsprogrammet. Samtidig kunne fagbevægelsen stækkes.

Med hensyn til finansiering fik Schlüter-regeringen forhøjet bidraget i 1980'erne. Det blev også forhøjet i 1999 ved opsplitningen mellem dagpenge- og efterlønsbidrag. En mere subtil metode til at øge bidraget var imidlertid skattereformerne. Først var arbejdsløshedsforsikring fradragsberettiget med op til 73 pct. Med 2009-reformen falder fradragsværdien fra 33 til 25 pct. Faglige kontingenter rammes tilsvarende.

Alt i alt er der en desuniversalisering – pga. større egenfinansiering, og fordi adgangen til dagpenge og genoptjening er begrænset. Hvad det sidste angår, vil vi i 2013 se udslagene på den afgørende parameter: fordelingen af ”ordinære” ledige mellem dagpenge, kontanthjælp og familieforsørgede (ledige, der fx pga. ægtefælles indkomst end ikke er berettigede til kontanthjælp, tæller slet ikke med i statistikken).

Udstrækning af jobsøgning og aktivering til nye grupper

Som i andre lande har demografiske bekymringer forstærket beskæftigelsesindsatsen for grupper, der tidligere blev prioriteret lavt: ældre ledige, indvandrere, sygemeldte, førtidspensionister og kontanthjælpsmodtagere. Mangel på arbejdskraft gav ekstra næring, og ideen om at integrere alle ikke-beskæftigede blev bygget ind i de nye jobcentre, herunder fælles opdeling i tre matchgrupper fra 2010 (Andersen, 2011b).

Ældre ledige var 1993-1996 sikret med overgangsydelse, men særregler bestod længe. Først var dagpengeretten umistelig efter 50-årsdagen, men gradvist blev aldersgrænsen for undtagelse fra dagpengeregler og aktiveringspligt hævet for til sidst at forsvinde.

Indsatsen for at bremse *førtidspensionering* tog fart fra 1998 sammen med lancering af ideer om ”det rummelige arbejdsmarked” (Bredgaard, 2004) og ”fleksjob” som alternativ.⁹ Ifølge førtidspensionsreformen (vedtaget 2001, i kraft 2003), skulle førtidspension være sidste udvej – man skulle fokusere på tilbageblevne ressourcer. Antallet på fleksjobs voksede – efter nogles opfattelse rigeligt – og stigningen i førtidspensioneringen blev stoppet, trods ugunstige aldersforskydninger. Førtidspensionering aftog markant blandt ældre men voksede blandt unge. S-R-SF-regeringen indførte i 2012 væsentligt lavere subsidier til fleksjobs og som udgangspunkt afskaffelse af førtidspension for førtidspensionister under 40 år, hvilket typisk er ensbetydende med en væsentligt lavere kontanthjælp.

For *sygedagpengemodtagere* fik kommunerne i 1997 pligt til at skride ind efter otte uger og udarbejde en handlingsplan. Med jobcenterreformen blev det radikaliseret med et økonomisk incitament for kommunerne til at aktivere de syge (højere refusion).

Etniske minoriteter

Kontanthjælpsmodtagere blev den eneste målgruppe, hvor der som incitament blev skåret i ydelserne. Det var dog (helt eksplicit) målrettet grupper med høj andel af ikke-vestlige indvandrere. Først indførtes en særlig lav starthjælp/introduktionsydelse for nyindvandrede. 2002-reformen indførte kontanthjælpsloft. For gifte kontanthjælpsmodtagere indførte integrationsforliget 2005 (VK+O) krav om 300 timers ordinært arbejde over to år for gifte for at bevare retten til kontanthjælp. I 2008 blev kravet øget til 450 timer. I 2011 afskaffede S-R-SF-regeringen alle disse ”fattigdomsydelser”. Det satte foreløbigt punktum for en *de facto* dualisering af velfærden med forskellige vilkår for danskere og indvandrere (Andersen, 2007b).

Efter års forsømmelse kom indvanderes beskæftigelse på dagsordenen sidst i 1990’erne, efterfulgt af oprettelsen af Integrationsministeriet i 2001. Udfaldet har været en succes (Lassen, 2009). Beskæftigelsesgabet er aftaget. For kvindelige ikke-vestlige indvandrere fordobledes beskæftigelsesfrekvensen fra 1996 til 2008. Højkonjunktur, længere opholdstid mv. har bidraget, men det ledsages af fremgang på uddannelsesfronten (Tranæs, 2008). Selvom immigrationen er forblevet en nettoomkostning (Wadensjö og Orrje, 2002), har det ikke undermineret velfærdsstatens økonomiske fundament, og forestillinger om, at etnisk opsplitning ville underminere tilslutningen til velfærdsstaten, er afkræftet empirisk (Andersen, 2006; Larsen, 2011; Lolle og Torpe, 2011).

Modernisering af den offentlige sektor

Som i udlandet har der været opbrud i ansvaret for og organiseringen af velfærd – sigtende mod en mixed economy of welfare og i form af *New Public Management* (NPM)-reformer (Hood, 1991). Tanken om mixed economy i form af samspil mellem stat, marked, familie og frivillige er ikke ny (Kuhnle og Alestalo, 2000) – men nok blevet mere ”naturlig”. I Danmark bør arbejdsmarkedets parter medregnes som ”velfærdsproducent” – arbejdsmarkedspensionerne er et nøgleeksempel på mixed economy – ligesom virksomhederne har været italesat som en sjette aktør (Andersen, 2007a). Hvis staten supplerer med regulering og tilskud (subsideret beskæftigelse à la fleksjobs, *cash for care* til familier, skattefradrag osv.), kan man forestille sig en statslig koordinatorrolle med ansvar for resultatet. Generelt er den danske velfærdsstat dog forblevet ganske statscentreret.

Et nyt initiativ under VK-regeringen var skattefradrag for virksomhedsbetalte sundhedsforsikringer. Karakteristisk nok fik det quasi-universel karakter ved, at alle kategorier af ansatte skulle omfattes for at opnå skattefordelen. Sådanne reformer har dog intetsteds været ledsaget af *crowding out* af det of-

fentlige (Jensen, 2011b); i Danmark blev det ledsaget af behandlingsgarantier og rekordvækst i sundhedsudgifterne. Det er omdiskuteret, hvorvidt sundhedsforsikringerne giver ekstraudgift eller besparelse for staten. Imidlertid har S-R-SF-regeringen som lovet afskaffet fradraget (Regeringen, 2011: 45), i første omgang uden større exit-effekt.

På linje med andre lande er der også gennemført NPM-reformer. Hvor Schlüter-regeringens moderniseringsprogram (Ejersbo og Greve, 2005) skulle slanke den offentlige sektor gennem brugerbetaling, koncentrerede VK-regeringen sig om "ufarlige" muligheder, især vouchers og valgfrihed (Greve, 2002). Der skulle etableres quasi-markeder med udbudskonkurrence og frit forbrugsvalg. Det kræver opsplitning af bestiller- og udførerrollen, hvor offentlige og private leverandører byder ind på lige fod. Brugeren skulle i centrum som *forbruger* via frit valg mellem leverandører.

Selvom det måske var den mest ideologiske side af VK-regeringens politik 2001-2011, er NPM dog forblevet ganske pragmatisk. Man kom et stykke med hjemmehjælpen – uden priskonkurrence. Håbet var også at inddrage flere hospitalsbehandlinger. Der blev større mulighed for at oprette private børnehaver. Som nævnt indførtes frit valg og udbudskonkurrence mellem a-kasser. Hertil kommer private leverandører på flere velfærdsområder. VK-regeringen prioriterede også frit valg mellem rent offentlige institutioner. Her skulle servicedeklarationer, brugertilfredshedsmålinger og output-mål (fx karakterer) hjælpe (for-)brugeren med at gøre markedet gennemsigtigt.

Kvalitetsreformen 2006-2007 gav mulighed for at gå videre (Bjørnholt et al., 2008; Dahler-Larsen, 2008). Embedsmandsoplægget omtalte brugerbetaling, der dog omgående blev fjernet. Individuelle lønmæssige incitamenter gik samme vej, ligesom tanken om at lade kommuner konkurrere med private om tillægsydelser. I ministerierne udarbejdedes forsøg på at systematisere skiltning med servicedeklarationer og brugertilfredshed/smileys. Men reformen endte uden sammenbindende historie. Af NPM-filosofi overlevede tanken om større ledelsesrum. Symptomatisk for NPM på dansk var dog, at kvalitetsreformen startede med statsministerens håb om mere *value for money*. Besparelser blev aldrig diskuteret. Og slutresultatet blev, at regeringen betalte *money for value*.

Fra et velfærdsstatsperspektiv er det centrale finansieringsdimensionen. Det afgørende er, om der sker en *privatisering af sociale risici*, ikke af leverandører. Man kan gisne om mentalitetsmæssige individualiseringseffekter af ændringen fra "borger" til "bruger" til "forbruger", men de er svære at måle. Endelig kan privatisering få den dynamiske effekt, at nye aktører med legitime interesser bringes ind i det politiske spil.

Effekter på ulighed og fremtidsperspektiver

Ud fra et outcome-perspektiv er det afgørende, hvordan reformer påvirker uligheden. I medierne omtales ulighed ofte som passivitet over for markedskræfterne. Det er misvisende: Ændringer i ulighed og fattigdom afspejler typisk *aktive* handlinger; motivet er besparelser eller incitamenter, hvor ulighed accepteres som sideomkostning.

En dekomponering giver et fingerpeg om drivkræfter og effekter. Uligheden i OECD-landene er vokset, men er fortsat mindst i Norden: Regimeforskellene består. Ifølge OECD (2008; database til figur 1.2, samt OECD, 2011a) ligger de nordiske lande (eksklusive Island) i spidsen med et gini-indeks, der er vokset fra 21,5 i 1985 til 25,5 i 2009. For de kontinentaleuropæiske lande er de tilsvarende tal 26,5 og 28,3. Italien og Spanien ligger tilsammen næsten stille med et gini-indeks på 32,3 i 2009. I Storbritannien er tallet 34,1 og i USA 37,8. I OECD-opgørelser er Danmark det mest lige land; Eurostat-opgørelser placerer Danmark længere nede ad listen.

Der er dog forbehold. Gini-koefficienten ville falde, hvis offentlige serviceydelser kunne indregnes – måske kunne det forstærke Nordens særtræk. I modsat retning trækker det – og stærkere – at gini forbigår Nordens regressive forbrugsbeskatning (OECD, 2008: 296). Danmark har EU's næsthøjeste moms, og modsat lande med nedsat moms på fødevarer har Danmark indført en "fedtafgift". Det rækker ikke konklusionen, men Danmarks "førerposition" skal ikke overvurderes.

Da flere skattereformer har finansieret lavere indkomstskat med regressive skatter på forbrug, kunne billedet af stigende ulighed i Danmark endda være underdrevet. Men det er næppe tilfældet. Set over en længere periode udgør indirekte skatter en ret stabil andel af skatteprovenuet; eksempelvis er punktafgiften på tobak (der er yderst regressiv) ikke fulgt med op.

Derimod forstyrres billedet af, at Danmark indregner lejeværdi af egen bolig ved beregning af ulighed. Lejeværdien udgør en procentsats af ejendomsværdien og opfattes som kapitalindkomst. Svingende ejendomspriser forvrider derfor *tendenserne*. Det viser sig ved en dekomponering af ændringerne. Målt på et gini-indeks har der fra 1998-2007 været en markant stigning i uligheden på 4,2 gini-point, mens 2009 viser et stort fald (-1,9). Trækkes lejeværdien ud, er resultatet modsat: ingen udvikling 1998-2007, og i 2009 en stigning på 2,6 (beregnet ud fra Det Økonomiske Råd, 2011: 211).

Det er svært at måle policy-effekter på uligheden, men dekomponering giver en antydning. 1998-2007 bidrog arbejdsindkomster isoleret set til at mindske uligheden (-3,3). Forklaringen er højere beskæftigelse, og tallene udelukker ikke, at uligheden i arbejdsindkomster er steget. Men Danmark er meget langt

fra den amerikanske *winner-takes-all-economics* (Hacker og Pierson, 2010). I USA lagde de øverste 10 pct. beslag på 95 pct. af landets *samlede* realindkomstvækst i tre årtier (1980-2008). I Danmark var tallet ca. 25 pct. – næsten proportional fremgang (Det Økonomiske Råd, 2011: 222). Groft sagt var der – fraregnet ejendomsværdieffekter – *status quo* i uligheden 1998-2008, derefter formentlig en svag underliggende stigning, blandt andet pga. skattereformer.

Perspektiver

Bortset fra generelle forbedringer indtil 2009 er udviklingsbilledet ikke entydigt. Det er drivkræfterne heller ikke. Skatte- og arbejdsmarkedsreformer samt modernisering ses ofte som ”rekalibrering” eller nødvendig tilpasning. I Danmark var problemerne mindre selvindlysende, og effekterne usikre. Reformene kan næppe tolkes som strukturelle nødvendigheder.

Økonomisk er fremtidsudsigterne ikke så ringe. Vækstmæssigt har Danmark klaret sig dårligt, men finansielt er staten i eliten og sikker havn. På kort sigt lider velfærdsstaten, indtil væksten kommer i gang. Men krisen er maksimalt forskellig fra Sydeuropa – og fra 1980’ernes danske krise. Problemet i dag er lavvækst i den private sektor, ikke offentlig gældskrise. Det offentlige underskud var 2,8 pct. af BNP i 2009-2010 og 1,9 pct. i 2011. Kun de nordiske lande, Luxemburg og Schweiz har gennem hele krisen holdt underskuddet under 3 pct. De offentlige underskud skyldes primært enorme opsparringsoverskud i den private sektor, hvilket igen afspejler rekordstore betalingsbalanceoverskud (119 mia. i 2011).

Krisens hovedårsag er bolig- og gældsboblen. Boliggældens andel af BNP fordobledes fra 1995 til 2010 (Andersen, 2011a). I lande med bristede bobler trækker opsvinget ud, fordi gældsætning følges af opsparring: Forbruget svigter som vækstdriver. Boblen matcher dog langt fra den japanske i 1990, der afstedkom to ”tabte” årtier. Rentefald lettede presset for gældssatte husejere og landbrugere. Danmark har oplevet forsinket opsving grundet krisens karakter, men ingen akut krise, siden staten måtte stille 4.200 mia. i garantier for banker i 2008.

Danmarks *langsigtede* velfærdsudfordringer forekommer beherskede. Demografien er blandt de bedste i Europa, såfremt fertiliteten holder, pensionsbelastningen formentlig den mindste. Finanskrisen omtales i Danmark undertiden som ”global”, selvom den altid var regional (Europa og USA). Det danske snæversyn kan dog afspejle, at danske virksomheder står svagt på nye vækstmarkeder. Det kan sammen med skrantende produktivitet give bekymringer.

Man fjerner ikke 6,6 pct. af BNP uden effekter på den offentlige sektor, og de gyldne år 1993-2010 kommer næppe igen. Men i øvrigt taler *økonomien*

ikke for et større ændringspres på den danske velfærdsstat, hverken kort- eller langsigtet. Det afgørende er de *politiske* drivkræfter.

Frem til 2010 var den nordiske model med vægt på universalisme, lighed og kollektiv risikodeling *stort set* intakt. Pensionssystemet er omkalfatret, men sikrer enestående høje minima og lighed. Markedsgørelse af velfærden har ikke omfattet finansieringen. Udstødning fra dagpengesystemet har været sjælden. Uligheden er forblevet beskeden.

Der er modgående tendenser. Ændret balance overførsler-konsum kan tolkes som opprioritering af middelklassens velfærdsstat. Tilbagestrækningsreformer klemmer kortuddannede. Skatteprogressionen er aftaget, og uligheden stiger. Udstødning fra dagpengesystemet lurar om hjørnet, og flexicurity-modellen er måske historie.

S-R-SF-regeringen har afskaffet dualiseringen i velfærdsstaten mellem danskere og indvandrere. Man kunne fremover forvente en konsolidering af den universelle velfærdsstat. Men kriser åbner vinduer for brud, undertiden via tilfældige koblinger. Sydeuropæiske statsgældsproblemer har kun relevans for Danmark som *contrast-case*, og krisen i 1980'erne er modsat den nuværende. Alligevel genbruges politisk retorik: 2010-indgrebet blev kaldt "genopretningspakke" og VK-regeringens statsfinanser er omtalt som et "håndværkertilbud", igen efter 1980'er-inspiration. Retorikken kan delvist bundfælde sig i kognitive strukturer.

Både regeringsprogrammet, 2012-konvergensprogrammet og 2020-planen viste, at S-R-SF-regeringen var optaget af det offentlige underskud som problem og ikke kun som symptom. Regeringens krisediagnose betonedes konkurrenceevnen frem for den danske finanskrisen (boligboblen og bankernes udlånsekspllosion) som årsager til krisen. Ved trods det store overskud på betalingsbalancen at tale krisen op kan regeringen have forstærket de danske forbrugeres ekstraordinære tilbageholdenhed og dermed øget ledigheden. Det kan trykke lønnen og er ikke uhensigtsmæssigt, hvis hovedproblemet er konkurrenceevnen. Er problemet usikkerhed og manglende forbrug efter finanskrisen, kan strategien snarere ses som kriseforstærkende. Regeringen abonnerede i 2011-2012 på en meget ensidig udbudsorientering og brugte retorik om ledige, som kan indebære privatisering af sociale problemer. Med bruddet på satsreguleringen og princippet om ens børnepenge for alle i skattereformen er det alt i alt det tætteste, man er kommet et systembrud på den nordiske universelle model, hvilket også korresponderede med, at man i 2012 satte universalismen eksplicit til debat i socialdemokratiske partiforeninger (Goul Andersen, 2012b).

Krise, ny regering (og stor generationsudskiftning i regeringspartierne) bragte i 2011-2012 nye toner. S-R-SF-regeringen sigtede ingenlunde mod en

minimalstat. Men der skulle findes finansiering til skattereform og højere offentligt forbrug. Er midlet desuniversalisering, kan det give pres for lavere skatter, da høje skatter og målrettede ydelser ikke harmonerer. Marginaliseres svage grupper, kan det få selvforstærkende effekter. Man skal ikke foregribe udfaldet, men den nordiske universelle velfærdsmodel blev i 2010-2012 for første gang udsat for egentlig systemforandring, og der blev åbnet et *vindue* for yderligere ændringer.

Noter

1. Nettoindvandring bidrager også. Efter øget brugerbetaling for fertilitetsbehandling og forringede børnetilskud i 2010 blev Danmark i 2011 ramt af et alvorligt fertilitetsfald til 1,76. Årsagen er uvis, men fertiliteten under krisen har været svagt stigende i de øvrige nordiske lande.
2. Arbejdsgivere uden overenskomst kan købe standardordninger i pensionsselskaberne.
3. For enlige 30,9 pct. modregning af indkomst over 64.300 kr. (2012).
4. 68.556 kr. – modregnes med 30 pct. for evt. personlig arbejdsindkomst over 291.200 kr. (2012).
5. I pensionskasser med mange kvinder skal opsparingen finansiere flere leveår, så den årlige ydelse bliver lavere. Lavtlønnede begunstiges dog af folkepensionens bevarelse.
6. Dog indgik en besparelse fra ”Flere i arbejde-forliget” (2002).
7. Deltagelseeffekt for ikke-beskæftigede og arbejdstidseffekt for beskæftigede.
8. Uddannelsesorlov for ledige blev afskaffet under den sidste Nyrup-regering efterfulgt af lukning af programmet.
9. Fleksjobs kan indebære kortere arbejdsuge eller mindre krævende opgaver. Subsidiet er typisk 50-66 pct.

Litteratur

- Andersen, Jørgen Goul (1996). Marginalisation, Citizenship and the Economy, pp. 155-202 i Erik Oddvar Eriksen og Jørn Loftager (red.), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Andersen, Jørgen Goul (2006). Immigration and the Legitimacy of the Scandinavian Welfare State. *AMID Working Paper no. 53*.
- Andersen, Jørgen Goul (2007a). Conceptualizing Welfare State Change. The ”dependent variable problem” writ large. *CCWS Working Paper No. 51*.
- Andersen, Jørgen Goul (2007b). Restricting Access to Social Protection for Immigrants in the Danish Welfare State. *Benefits* 15 (3): 157-169.

- Andersen, Jørgen Goul (2007c). Ældrepolitikken og velfærdsstatens økonomiske udfordringer. *CCWS Working Paper # 47*.
- Andersen, Jørgen Goul (2011a). From the Edge of the Abyss to Bonanza – and Beyond. Danish Economy and Economic Policies 1980-2011. *Comparative Social Research* 28: 89-165.
- Andersen, Jørgen Goul (2011b). Denmark – Ambiguous Modernisation of an Inclusive Unemployment Protection System’, pp. 187-207 i Jochen Clasen and Daniel Clegg (red.), *Regulating the Risk of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen, Jørgen Goul (2011c). Branding, issue ownership og partiers image, pp. 132-156 i Sigge Winther Nielsen (red.), *Politisk marketing*. København: Forlaget Thomson Reuters.
- Andersen, Jørgen Goul (2012a). Universalisation and De-universalisation of Unemployment Protection in Denmark and Sweden, pp. 162-186 i Anneli Anttonen, Liisa Haikio og Kolbeinn Stefansson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Andersen, Jørgen Goul (2012b). De-universalising the Welfare State? The Danish Welfare State in a Critical Juncture. Paper, Final International Conference in RE-ASSESS, Oslo, 21.-22. august.
- Andersen, Jørgen Goul og Per H. Jensen (2011). Beskæftigelsespotentialer blandt 60-64 årige efterlønsmodtagere, pp. 241-266 i Jørgen Goul Andersen og Per H. Jensen (red.), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet*. København: Frydenlund Academic.
- Andersen, Jørgen Goul og Jacob J. Pedersen (2007). Continuity and Change in Danish Active Labour Market Policy: 1990-2007. *CCWS Working Paper # 54*.
- Arbejdsministeriet (2000). *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København: Arbejdsministeriet.
- Barbier, Jean-Claude (2002). Peut-on parler d’activation de la protection sociale en Europe ? *Revue française de sociologie* 43 (2): 307-332.
- Bjørnholt, Bente, Jørgen Goul Andersen og Henrik Lølle (red.) (2008). *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bredgaard, Thomas (2004). *Virksomhedernes sociale ansvar – fra offentlig politik til virksomhedspolitik*. Ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet.
- Clasen, Jochen og Daniel Clegg (red.) (2011). *Regulating the Risk of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2008). *Kvalitetens beskaffenhed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Det Økonomiske Råd (2011). *Dansk Økonomi. Efterår 2011*. København: De Økonomiske Råd.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2005). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.

- Green-Pedersen, Christoffer (2002). *The Politics of Justification: Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Greve, Bent (2002). *Vouchers – nye styrings- og leveringsmåder i velfærdsstaten*. København: DJØF Forlag.
- Hacker, Jacob S. og Paul Pierson (2010). Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society* 38 (2): 152-204.
- Hasselplugh, Søren (2005). Availability Criteria in 25 Countries. *Working Paper 12/2005*. København: Finansministeriet.
- Hatland, Axel (2011). Sharing the Economic Burdens of Longer Life Expectancy among Pensioners. Paper, Sino-Nordic Welfare Seminar, Fudan University, Shanghai, 8.-10. oktober.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Jensen, Carsten (2011a). Less Bad than its Reputation: Social Spending as a Proxy for Welfare Effort in Cross-national Studies. *Journal of Comparative Policy Analysis* 13 (3): 327-340.
- Jensen, Carsten (2011b). Marketization via Compensation: Health Care and the Politics of the Right in Advanced Industrialized Nations. *British Journal of Political Science* 41 (4): 907-926.
- Kautto, Mikko og Jon Kvist (2002). Parallel Trends, Persistent Diversity – Nordic Welfare States in the European and Global Context. *Global Social Policy* 2 (2): 189-208.
- Konle-Seidl, Regina og Werner Eichhorst (2008). Does Activation Work?, pp. 415-444 i Werner Eichhorst, Otto Kaufmann og Regina Konle-Seidl (red.), *Bringing the Jobless into Work?* Berlin: Springer.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kuhnle, Stein og Matti Alesalo (2000). Introduction: Growth, Adjustments and Survival of European Welfare States, pp. 3-18 i Stein Kuhnle (red.), *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Larsen, Christian Albrekt (2011). Ethnic Heterogeneity and Public Support for Welfare. *Scandinavian Political Studies* 34 (4): 332-353.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul Andersen (2009). How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State. *Governance* 22 (2): 239-262.
- Larsen, Flemming (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik. Kommunale Jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic.

- Lassen, Hans (2009). *Den anden virkelighed. Tanker og tal om integrationen i Danmark*. København: Informations Forlag.
- Lolle, Henrik og Lars Torpe (2011). Growing Ethnic Diversity and Social Trust in European Societies. *Comparative European Politics* 9 (2): 191-216.
- Madsen, Per Kongshøj (2008). The Danish Road to "Flexicurity", pp. 341-362 i Ruud J.A. Muffels (red.), *Flexibility and Employment Security in Europe: Labour Markets in Transition*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mahoney, James og Kathleen Thelen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change, pp. 1-37 i James Mahoney og Kathleen Thelen (red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nielsen, Jeppe Agger og Jørgen Goul Andersen (2006). *Hjemmehjælp – mellem myter og virkelighed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2009). Kommunalisering af det offentlige ansvar for arbejdsløshedsforsikring. *Samfundsøkonomen* 5: 37-43.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011a). *Society at a Glance 2011*. Paris: OECD.
- OECD (2011b). *Doing Better for Families*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Taxing Wages 2010-2011*. Paris: OECD.
- Paltved-Kaznelson, Celia (2011). *Kommunernes service og budgetter i den kommunale ældrepleje 2011*. TNSGallup/Ældre Sagen. Marts.
- Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen*. Regeringsgrundlag, oktober 2011 (www.stm.dk).
- Sabiers, Sune (2011). Efterlønsstatser for kommende generationer af a-kassemedlemmer. Analyse for AK-samvirke. DREAM. 18. august.
- Seelieb-Kaiser, Martin (red.) (2008). *Welfare State Transformations*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Statistics Japan (2012). *Japan Statistical Yearbook 2012*.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (red.) (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tax Policy Center (2011). *Urban Institute and Brookings Institution. Highest Marginal Income Tax Rates*. <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=213>.
- Torp, Hege (1999). Dagpengesystemene i Norden, pp. 64-97 i Hege Torp (red.), *Dagpengesystemene i Norden og tilpasning på arbejdsmarkedet*. København: Nordisk Ministerråd.
- Tranæs, Torben (red.) (2008). *Indvandrere og det danske uddannelsessystem*. København: Gyldendal.

- Velfærdskommissionen (2005). *Analyserapport marts 2005. Fremtidens velfærd og globaliseringen*. København: Velfærdskommissionen.
- Velfærdskommissionen (2006). *Fremtidens velfærd – vores valg*. København: Velfærdskommissionen.
- Wadensjö, Eskil og Helena Orje (2002). *Immigration and the Public Sector in Denmark*. Aarhus: Aarhus University Press.
- West Pedersen, Axel og Henning Finseraas (2008). Towards a European Convergence in Pension Policy Outputs? Conference on Welfare State Change. St. Restrup, 30. januar-1. februar.

Kees van Kersbergen og Anton Hemerijck

To årtier med forandring: Udbudspolitik og den sociale investeringsstats opståen

Siden sidst i 1970'erne har de europæiske lande ændret på blandingen af policies, som deres velfærdsstater var bygget op omkring. De har indført en ny politisk ortodoksi kaldet den "sociale investeringsstrategi". Med en kombination af udbudspolicies, der øger arbejdsdueligheden, og policies, der tilbyder beskyttelse, sigter strategien på at finde positivsumsløsninger på afvejningen mellem lighed og effektivitet. Artiklen sporer strategiens oprindelse og større udviklinger. I omfang svarer velfærdsreformen til et systemskifte, der går langt ud over simple nedskæringer. Skiftet er kendetegnet ved fælles trends og elementer, men der er også betydelige nationale forskelle.

Velfærdsstater er blevet tilpasset nye økonomiske og sociale krav i et helt utroligt omfang, og de har indført – godt nok med betydelig variation og under forskellige overskrifter – en ny policy-ortodoksi, som ofte kaldes "den sociale investeringsstrategi". Begrebet "social investeringsstat" blev populært gennem skrivelser om "den tredje vej" i midt-1990'erne, men dens intellektuelle kilder går længere tilbage i tid. Ideen om social investering dukkede op i de tidligere 1990'ere blandt velfærdsstatsforskere og socialpolitiske konsulenter, som var bekymrede over det ensidige fokus på nedskæringer, som syntes at præge omstruktureringen af velfærdsstaten. Derfra inspirerede det socialdemokratiske og andre partiers socialpolitiske nyorientering; det blev – nogen gange modstræbende, men i det mindste i intentioner – adopteret af regeringer af forskellig overbevisning og bredte sig til internationale organisationer som OECD, FN og EU.

Et godt eksempel er det forskningsprojekt om velfærdsstater, der blev bestilt af FN's forskningsinstitut for social udvikling, UNRISD, i 1995. Projektleder og redaktør Gøsta Esping-Andersen¹ brugte Skandinavien som eksempel på en velfærdsstatsreformstrategi, der bestod i at "flytte velfærdsstatsressourcer fra passiv understøttelse til fremme af beskæftigelse og familier". Helt afgørende sagde han følgende:

Scandinavia appears now to have accepted that greater inequalities are unavoidable but seeks to build in guarantees against these being concentrated in any particular stratum, or becoming permanent across people's life courses.

In this regard, the Nordic welfare states may be said to spearhead a “social investment strategy” (I)f a return to full employment will have to rely on greater earnings inequalities and a profusion of “lousy” service jobs, active social investment policies should diminish the chance that certain groups become chronic losers (1996a: 25, vores fremhævelse).

I konklusionen på UNRISD-rapporten præsenterede Esping-Andersen (1996) den sociale investeringsstrategi som en positivsumsløsning på afvejningen mellem lighed (social beskyttelse) og effektivitet (beskæftigelse) i det postindustrielle samfund. Strategien lægger vægt på at styre udbuddet af arbejdskraft og udvikle human kapital og fremmer især betingelserne for, at flere kvinder kan arbejde, uden at det går ud over børnene. Esping-Andersen slog også til lyd for en ny tilgang til lighed, som går ud over et snævert fokus på indkomstlighed ”her og nu” og over til en mere dynamisk opfattelse baseret på engagement i livschancer. Dette blev også præsenteret som en positivsumsløsning, da den ”stresses a social policy more explicitly designed to optimize the self-reliant capacities of the citizenry. Again the core of such a model’s social citizenship guarantees would combine education and proactive income maintenance” (1996: 264).

Kort sagt lægger social investeringsstrategi vægt på politikker, der er designet til at takle den påståede afvejning mellem effektivitet og lighed. Sociale investeringspolitikker fremmer typisk offentlig børnepasning og -uddannelse, *human resource management* og opkvalificering gennem livslang læring, nedbryder beskæftigelsesbarrierer (især for kvinder), afstemmer arbejde og omsorg (for børn), forebygger udtømmning af human kapital, styrker arbejdsincitament og jobskabelse og fremmer arbejdsmarkedsfleksibilitet, mens det samtidig sikrer social beskyttelse (flexicurity) (Morel et al., 2009). Det overordnede mål for den fremspirende sociale investeringsstat er ifølge Jenson (2009: 27):

to increase social inclusion and minimise the intergenerational transfer of poverty as well as to ensure that the population is well prepared for the likely employment conditions (demand for higher educational qualifications; less job security; more precarious forms of employment) of contemporary economies. Doing so will allow individuals and families to maintain responsibility for their well-being via market incomes and intra-family exchanges, as well as lessening the threats to social protection regimes coming from ageing societies and high dependency ratios. The state’s role is to define its interventions and social citizenship practices so that these conditions will be met. In policy terms

this implies increased attention to and investment in children, human capital and making work pay.

Selvom den tredje vej blev en politisk fiasko, i hvert fald for europæiske socialdemokratiske partier (se Arndt, 2011), står dens nøgleoverbevisning stadig som et markant policy-paradigme, som nu også støttes – om ikke helhjertet, så i det mindste i policy-diskurser – af centrum-højreregeringer.

Ideen om social investering og behovet for at dyrke human kapital har været en del af det sociale policy-paradigme på europæisk niveau siden EU's Lissabon-topmøde i 2000. Lissabon-strategiens målsætninger er ganske vist ikke blevet opfyldt. Men overbevisningen om, at den sociale investeringsstrategi er den bedste vej mod justering af velfærdsstaten, og forventningen om, at det i det længere løb vil give økonomiske og sociale resultater, er stadig – mere eller mindre og på trods af den finansielle og økonomiske krise – intakte.

Det er vigtigt at slå fast, at tilslutning til det sociale investeringsparadigme ikke betyder, at nedskæringer er forsvundet fra den politiske dagsorden. Tværtimod medfører omstrukturering af sociale udgifter baseret på en social investeringslogik ofte nedskæringer i traditionelt passive ordninger. Desuden holder kravet om balance i budgettet under en finansiell krise den politiske opmærksomhed stramt fokuseret på nedskæringer. Endelig er det nye policy-paradigme og den resulterende nedskæring på visse sociale policy-områder givetvis sket på bekostning af mere traditionelle indkomstbeskyttende policies med negative effekter for fattigdomsbekæmpelse og indkomstlighed; dog mere i nogle velfærdsstater (fx Storbritannien, Italien og Spanien) end i andre (nordvestlige Europa) (se Cantillon, 2011).

Med disse forbehold in mente hævder denne artikel, at de europæiske velfærdsstater har fulgt en social investeringslogik i deres reformagendaer. Denne approach er gearret til at sikre maksimalt udbytte på sociale udgifter i form af aktiv beskæftigelse og social deltagelse, specielt på arbejdsmarkedet, samt social sammenhængskraft og stabilitet. Man forventer, at velfærdsstaten hjælper arbejdsløse tilbage i beskæftigelse, at den supplerer arbejdsindkomsten for arbejdende fattige, at den sætter forældre i stand til at forene karriere og familieleven, at den fremmer lighed mellem kønnene, at den støtter børns udvikling, og at den leverer sociale ydelser til et aldrende samfund (Jenson, 2006). Vi vil her spore den sociale investeringsstrategis oprindelse og udvikling i store træk, beskrive dens hovedtræk og variationer og vise, hvordan og i hvilket omfang den har inspireret en betydningsfuld transformation af sociale policies og bidraget til en ny velfærdsstatsbygning.

Et fugleperspektiv på velfærdsstatsreform og nyskabelse

Hvis vi definerer velfærdsstaten bredere end social beskyttelse, kan vi observere policy-ændringer på tværs af flere tæt forbundne policy-områder i de sidste tre årtier (se Hemerijck, 2012). Ændringerne er tydelige, dog med store variationer, i alle europæiske velfærdsstater uanset regimetype.

Makroøkonomisk politik var indtil sidst i 1970'erne domineret af keynesiansk makroøkonomisk politik med fuld beskæftigelse som det overordnede mål. Med 1970'erne fulgte stagflationen, altså en kombination af høj inflation og stigende arbejdsløshed. Det betød, at den keynesianske orden blev afløst af en strengere makroøkonomisk policy baseret på økonomisk stabilitet, hård valuta, lav inflation, solide budgetter, nedbringelse af gæld og monetær union. Med indførelsen af den fælles valuta blev monetær policy et permanent parameter for policy-reform på andre områder, undtaget fx indblanding i valutakurser og tvinge deltagende regeringer til at søge muligheder for velfærdsstatsjustering andre steder.

Den finansielle krise har dog motiveret regeringer til at foretage massive indgreb for – på bekostning af solide budgetter – at redde banksystemet og forhindre økonomien i at blive fanget i en nedadgående spiral. Grundlaget er keynesiansk inspirerede løsningsmodeller, der skal kompensere for effekten af de sandsynlige efterskælv (stigende arbejdsløshed, faldende værdi af pensionsmidler) og en tilbagevenden til den strenge makroøkonomiske tilgang, hvor nedskæringer fremhæves som en forudsætning for at balancere de offentlige budgetter (Starke, 2008; Hemerijck et al., 2009; Vis og van Kersbergen, 2011).

Inden for lønpolitik fandt der et sporskifte sted fra 1980'erne og frem til fordel for markedsbaseret løntilbageholdenhed i en situation med intensiveret økonomisk internationalisering. I fx Holland, Irland og Danmark var genopdagelsen af en beskæftigelsestung vækststi baseret på sociale pagter. I 1990'erne spillede EMU's adgangskrav ligeledes en afgørende rolle i genkomsten af nationale sociale pagter i Italien, Portugal og Grækenland, som kom med i den hårde valuta sent (Fajertag og Pochet, 2000; Ferrera og Gualmini, 2000). Den finansielle krise sætter dog sådanne sociale pagter under pres, fordi behovet for finanspolitisk konsolidering enten fører til smertefulde nedskæringer i velfærdsstaten eller til stigende skatter og bidrag og derfor til stigende efterspørgsel efter en form for kompensation.

Inden for arbejdsmarkedspolitik blev det ny mål at maksimere beskæftigelse i stedet for at tilskynde til exit fra arbejdsmarkedet. Dette betød nye forbindelser mellem beskæftigelsespolitik og social sikkerhed. Den nye approach fremhæver en kombination af investering i human kapital og stærkere incitamenter til at arbejde (Bonoli, 2009: 56-57). I alle lande (undtaget Italien) ser vi en

stigning i aktive arbejdsmarkedspolitikker; nogle lande lægger dog også vægt på investering i human kapital (de nordiske lande og Frankrig), mens andre lande lægger vægt på at gøre det nemmere at komme tilbage på arbejdsmarkedet (Holland, Tyskland, Storbritannien). Der er dog også sammenfald, idet de fleste lande fokuserer på enten uddannelse eller fjernelse af barrierer for deltagelse i forbindelse med stærke arbejdsincitamenter. Bonoli (2009: 64) forventer, at den nuværende økonomiske krise med lange perioder med arbejdsløshed vil gøre arbejdsincitamenterne virkningsløse, hvilket forstærker behovet for og nytten (undgå udtømning af human kapital; opkvalificering) af human kapital-policies og jobskabelse.

Hvad angår arbejdsmarkedsregulering, antyder empiriske resultater fra Danmark og Holland, at flexicurity-systemer, som er baseret på minimal jobbeskyttelse og betydelig social beskyttelse af arbejdsløse, er bedst i stand til at slå bro over kløften mellem insidere og outsiders. Samtidig er det dog tvivlsomt, om flexicurity-modellen nyder tilstrækkelig støtte i samfundet (specielt blandt menige fagforeningsfolk) til at garantere dens fortsættelse i en kontekst af stigende budgetunderskud og fortsatte problemer i den finansielle sektor (Gazier, 2008, 2009). Især i Danmark er flexicurity-modellen kommet under pres på grund af de relativt lave vækstrater, den kumulerende negative vækst i 2008/2009 på 6,3 pct. og en støt stigende arbejdsløshed. Desuden har den finansielle krise og dens økonomiske følger gjort strengere jobbeskyttelse og statsstøttet intern fleksibilitet mere populære (Auer, 2010).

Inden for social forsikring er der sket et skifte fra passive policies for indkomstvedligeholdelse over mod større fokus på reintegration. Samtidig har politikere i mange lande valgt at styrke velfærdsstatens funktion som beskytter af minimumsindkomsten, sammen med stærke aktiverings- og reintegrationsinitiativer for at sikre en minimumsstandard for selvhjulpenhed. Men også tilbagerulning har stået højt på den politiske dagsorden og er flyttet opad på prioriteringslisten, nu da regeringer igen er begyndt at forsøge at få balance i budgetterne. Der har været nedskæringer i ydelsernes niveau og længde, stramninger af kriterierne for at modtage sociale ydelser og indskrænkning af ydelsernes dækningsgrad (Starke, 2008; Vis, 2010: 54), selvom omfanget af nedskæringer ikke skal overdrives (OECD, 2010).

Unges sene indtræden på arbejdsmarkedet, ældre arbejdstagers tidlige exit, kombineret med højere forventet levetid og lav fertilitet stiller mange velfærdssystemer over for et faretruende pensionsfinansieringsunderskud. Inden for alderspension står nedskæringer højt på dagsordenen. Men nedskæringer er bare ét aspekt af en mere omfattende omstrukturering og tilpasning til demografiske, økonomiske og sociale strukturelle ændringer (Häusermann, 2010). Nogle

vigtige trends vedrører blandet andet væksten i (tvungne) arbejdsmarkeds- og private pensioner og udviklingen af flersøjlesystemer, der kombinerer *pay as you go* og fuldt finansierede metoder med relativt stramme (aktuarmæssige) links mellem pensionsydelser og -bidrag (Clark og Whiteside, 2003; Immergut et al., 2007).

Sociale ydelser: udgifter til børnepasning, uddannelse, sundhed og ældrepleje ved siden af videreuddannelse og beskæftigelse er steget i stort set hele EU i løbet af det sidste årti. Orlovsordninger bliver udvidet både tids- og dækningsmæssigt, til også at inkludere pasning af svage ældre. Desuden er kvinders beskæftigelse nøglen til bekæmpelse af børnefattigdom, som er stigende i de fleste europæiske lande. Det sociale investeringsperspektiv hævder her, at velfærdsstatens fremtid afhænger af, hvor godt dilemmaerne forbundet med kvinders nye karrierepræferencer bliver løst (Esping-Andersen, 2009). Kun en effektiv afstemning af familiefunktioner kan forventes at bidrage til en positivsumsløsning på afvejningen mellem kvinders beskæftigelse og fertilitet (Hakim, 2003; Orloff, 2006).

Hvad angår velfærdsstatens finansielle arkitektur, ser vi en stigning i brugerfinansiering inden for børnepasning, ældrepleje og lægehjælp. Med hensyn til beskatning har skærpet konkurrence i EU fået mange medlemslande til at anvende en kombineret strategi af lavere lovbestemt skattesats og bredere skattegrundlag. Behovet for at balancere budgettet i kølvandet på den finansielle krise har givet skatteproblemer en højere prioritet, ikke mindst i skatteineffektive lande som Grækenland.

Hvad angår makroøkonomiske resultater, er der en bemærkelsesværdig konvergens mellem prisstabilitet og finanspolitisk konsolidering. Der er en lignende tværnational konvergens i enhedslønomkostninger. Udgiftsniveauer på social beskyttelse i procent af bruttonationalproduktet (BNP) har holdt sig relativt stabile. Beskæftigelsesniveauer er konvergeret, og stort set alle velfærdsregimer har beskæftigelsesfrekvenser på mellem 65 og 75 pct. Den konvergerende trend er endnu stærkere for voksne arbejdstagere i "den bedste alder" (25-54 år), men aktivitetsniveauet er også steget blandt ældre arbejdstagere. I de yngre årgange er kvinders beskæftigelse i Syd- og Kontinentaleuropa steget. Dog er der dårligere muligheder for lavt kvalificerede på arbejdsmarkedet.

Nationale og regimespecifikke faktorer

På baggrund af disse generelle trends er det vigtigt at fremhæve væsentlige og vedvarende nationale forskelle og baner. Selvom vi tror, at den nye sociale investeringsstrategis fremkost i Europa givetvis udfordrer den veletablerede klassifikation af velfærdsstater i tre (eller fire) forskellige regimer, anerkender vi

samtidig, hvor meget velfærdsstaternes set-ups stadig bestemmer muligheder og begrænsninger i socialpolitiske reformer. Derfor mener vi, at det er vigtigt og interessant at undersøge, om og i hvilket omfang nye sociale investeringspolicies varierer med forskellige regimelogikker.

Lad os først kort beskrive de forskellige velfærdsregimer. De nordiske velfærdsstater tilbyder generøse indkomstgarantier, en bred vifte af offentlige sociale ydelser og aktiv arbejdsmarkedspolitikker, der sigter efter at maksimere beskæftigelsen for både mænd og kvinder. Vi bruger Danmark som eksempel. Liberale velfærdsstater tilbyder relativt beskedne indkomstafhængige ydelser i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom og alderdom, og der er strenge regler for socialhjælp. Her ser vi især på Storbritannien. De kontinentale velfærdsstater tilbyder relativt høje indkomsterstattende ydelser, der er linket til modtagerens beskæftigelsehistorie og familiesituation. Vi bruger Tyskland som eksempel, men ser også på Holland som hybrid og vigtig reform case.

Nordisk ”dobbelt indkomst” postindustrialisme og casen Danmark

Det mest påfaldende træk ved det nordiske regime er kombinationen af generøse indkomstbevarende ydelser, veludviklede offentlige sociale ydelser og aktiv arbejdsmarkedspolitik, som understøtter høj erhvervsfrekvens for både mænd og kvinder. Sociale ydelser skaber ikke bare omfattende og ofte fleksible beskæftigelsesmuligheder i den offentlige sektor, men også ordentlige job til folk med beskedne kvalifikationer. Offentlig finansieret højere uddannelse og erhvervsuddannelse skaber innovation og øget produktivitet i faglærte stillinger i den private sektor. Prisen er, selvfølgelig, et meget højt skatteniveau. Derudover er den nordiske model under konstant pres for at holde budgetterne i balance, specielt efter den europæiske monetære integration.

De nordiske regimer præsterer bemærkelsesværdigt godt på trods af alle problemerne og den politiske kritik. Ikke bare er de nordiske lande kommet på fode igen efter monetære og økonomiske kriser, de har også genetableret balancerede budgetter og økonomisk dynamik, mens de har opretholdt et højt beskæftigelsesniveau og lave fattighedsrater (cf. Ryner, 2007: 66). En væsentlig grund er, at de nordiske velfærdsstater allerede var forberedte på de ”nye sociale risici” i det postindustrielle samfund (Bonoli, 2007), der socialiserede risici forbundet med aldrende samfund, ændrede samlivsformer og overgangen til videnøkonomien. Den sociale investeringsstrategi træder tydeligt frem, efterhånden som det nordiske regime fjerner sig endnu mere fra passiv understøttelse af arbejdsløse over mod aktiv promovning af beskæftigelse.

Garanteret basisindkomst er et værn mod ikke bare fattigdom og udelukkelse men også mod den straf, der følger med arbejdsløshedsperioder og brudte eller sammensatte karrierer. Den brede vifte af ydelser betyder, at de nordiske velfærdsstater kan reagere effektivt på familiers pasningsbehov og socialisere deres omkostninger, inklusive omkostninger til børn. Den høje erhvervsfrekvens letter også det finansielle pres på pensionssystemerne. Endelig investerer de nordiske lande kraftigt i arbejdsmarkedsuddannelser, og de har de højeste uddannelsesudgifter som andel af BNP i Europa.

Danskerne er gået længst med den sociale investeringsstrategi, især i forhold til aktivering. En række arbejdsmarkedsreformer i 1990'erne indførte gradvist ret og pligt til aktivering. Dette omfattede introduktion af obligatoriske, individuelle handlingsplaner, som aktiverer den arbejdsløse inden for tre til fem måneder, samt afskaffelse af et system, der passivt udbetalte generøse ydelser (Albrechtsen, 2004: 224). Repertoiret af aktive arbejdsmarkedspolitikker blev derefter udvidet. Ud over tiltag på udbudssiden blev diverse orlovsordninger midlertidigt brugt til kunstigt at reducere efterspørgslen på arbejde i 1990'erne. Det var indførelsen af disse "aktive" elementer på det danske arbejdsmarked, der var grundlaget for flexicurity-modellen. Modellen triangulerer "flexible labour markets, generous unemployment benefits, and active labour market policies – all coordinated to reduce unemployment and improve the quality and supply of workers to the labour market" (Campbell og Hall, 2006: 30; se også Madsen, 2006). I løbet af 1990'erne blev ydelser til børn og unge samt mulighederne for forældreorlov udvidet, og aktiveringsinstrumenter rettet specielt mod mødre, der kom tilbage på arbejdsmarkedet, blev indført. Disse policies havde som mål at forbedre kvinders jobmuligheder og blev koblet til skabelsen af 50.000 job i den offentlige sektor mellem 1995 og 2001 (Dingeldey, 2005). Samtidig med at aktiveringstiltagene blev indført, blev kriterierne for at modtage kontanthjælp strammet. Den vigtigste ændring var, at kontanthjælpsperioden gradvist blev reduceret, men størrelsen af ydelsen faldt generelt ikke. Derudover blev den såkaldte "passivperiode" uden ret og pligt til aktivering sat ned for voksne jobsøgere i 2007 (Kvist et al., 2008: 227). Danmark indtog således en "arbejde først"-holdning med fokus på kontrol af ydelser, rådigheds-tests og jobvejledning.

Den liberale "tredje vej" og den britiske case

Storbritannien har udstukket en ny kurs, der stort set følger det sociale investeringsparadigme, men med klare liberale træk. Aktiveringspolicies er dog blevet kraftigt udvidet for at hjælpe markedsøkonomien og mindske fattigdomsrisici. Aktiveringspolitikken bevæger sig væk fra passive, behovsbestemte ordninger

over mod i arbejde-fordele. Siden 1997 har skiftende regeringer forladt den strengt liberale sti og udviklet en liberal version af social investering, den såkaldte "aktiverende" velfærdsstat, hvor lønnet beskæftigelse er en betingelse for de fleste ydelser (Clasen, 2005). Det mest fremtrædende eksempel er introduktionen af the New Deal i 1998, som var baseret på et krav om, at arbejdsløse aktivt skal søge arbejde for at få ydelser (Weishaupt, 2010).

Regeringen stræbte efter at tilbyde uddannelse eller jobs til 250.000 unge og brugte mere end £3 milliarder på unge alene (<http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/budget97/hmt2.html>). The New Deal for Young People har således været langt det største New Deal-program. Det tilbyder arbejdsløse fire muligheder: tilskudsjob i den private sektor; midlertidigt job med tilskud i frivillig- eller miljøsektoren; fuldtids uddannelse; eller jobtræning. Der er dog ingen "femte mulighed" for at leve på passive ydelser, og tilsidesættelse af reglerne kan føre til tab af ydelser og i sidste ende suspension. Ordningen er blevet udvidet til at omfatte arbejdsløse voksne og andre målgrupper som enlige forældre, kronisk handicappede og ældre arbejdere.

For at begrænse visse byrder blev supplerende policies introduceret, fx national mindsteløn. En anden søjle i "arbejde skal kunne betale sig"-strategien vedrører den relativt generøse Working Families Tax Credit, som belønner dem, der er i arbejde, med tæt på et tidobbelt skattefradrag (Nachtwey og Heise, 2006: 6). Det er efterfølgende blevet udvidet til voksne uden børn og dækker også delvist udgifter til børnepasning, hvis det er relevant. Alt i alt betyder skattefradragene og mindstelønnen, at alle, der arbejder mindst 30 timer om ugen, har modtaget en indkomst, der ligger over fattigdomsgrænsen (Brücker og Konle-Seidl, 2006: 5). Derudover er forskellig lovgivning blevet sat i gang, der skal gøre det nemmere at kombinere familie og arbejde (flere børnepasningspladser, betalt barsel, ret til orlov for fædre og mere fleksible arbejdstider (Clasen, 2005).

At takle Storbritanniens underskud af faglige kvalifikationer blev også en del af den sociale investeringsdagsorden. En væsentlig del af Storbritanniens kvalifikationsstrategi har været indførelsen af instrumenter til opkvalificering af lavt uddannede arbejdere. Fx tilbyder en ordning, der kaldes "The Train to Gain", lavt uddannede arbejdere fuldt betalt adgang til jobtræning og arbejdsgivere tilskud som kompensation for tabt arbejdstid (Page og Hillage, 2006). I 2006 indførte man en lovfæstet ret for voksne til at opnå et vist niveau af kvalifikationer uden undervisningsgebyr (Weishaupt, 2010).

At vende det kontinentale "velfærd uden arbejde"-syndrom og den tyske og hollandske case

Den kontinentale velfærdsstat er blevet beskrevet som et "velfærd uden arbejde"-system (Esping-Andersen, 1996). Historisk har dominansen af kristen "familialisme" opfordret kvinder til at blive hjemme i stedet for at deltage på arbejdsmarkedet og tilskyndet til en høj familieløn til mandlige forsørgere (van Kersbergen, 1995). På den anden side reducerede høje lønninger jobskabelse, især inden for services der kræver lav uddannelse og har lav produktivitet.

Som en forværende omstændighed blev den industrielle omstrukturering i 1970'erne og 1980'erne hjulpet på vej af en stor udvidelse af efterlønsordninger, hvilket katalyserede de afskedigelsestendenser, der allerede var forbundet med globalisering og afindustrialisering. Den resulterende selvforstærkende negative spiral har allerede haft store konsekvenser for lavt kvalificerede arbejdere, unge og kvinder. Budgetmæssigt pres for at skære ned på populære og generøse indkomsterstattende ordninger står i skarp kontrast til nye krav om social beskyttelse, der opstår pga. traditionelle familiestrukturers forfald og manglende udvidelse af offentlige og private servicesektorer.

Det kontinentale syndrom har genereret en kompleks reformdagsorden: begrænse sociale udgifter ved at trimme "passive" ydelser, indførelse af "aktive" incitamenter i andre kontantydelse, udvidet børnepasning og forældreorlov, øgning af transbestemte ydelser og nedsættelse af lønningsafgifter. Imidlertid har de kontinentale velfærdsstater, fordi de har været så langt fra ideen om social investering, måske foretaget de mest dramatiske og banebrydende reformer i deres accept af det sociale investeringsparadigme.

At øge erhvervsfrekvensen blandt kvinder, lavt uddannede grupper og ældre arbejdere blev set som absolut nødvendigt for at sikre velfærdsstatens overlevelse i det lange løb. Følgelig har de fleste kontinentale velfærdsstater øget udgifterne til aktiv arbejdsmarkedspolitik. Større pres på de arbejdsløse for at acceptere passende jobtilbud eller deltage i jobtræning har styrket aktiveringsprogrammer. Siden først i 1990'erne har man gjort en indsats for at reducere tidlig exit ved at stramme kriterier, sænke ydelser, indføre strengere kontrol, og i de tidlige 00'ere blev efterlønsordninger helt afskaffet.

De sidste to årtier har også kontinentet fået øjnene op for aktiveringsprogrammer baseret på individuel vejledning og jobtræningsmuligheder, der primært er målrettet "outsidere" som unge, kvindelige eller lavt kvalificerede arbejdere. Disse reformer er begyndt at flytte privilegier væk fra insidere (mandlige forsørgere og deres pårørende) ved at give outsiders adgang til forsikringsydelse, indføre betalt barselsorlov og forbedre deltidsansattes sociale rettigheder og minimums indkomstbeskyttelse.

Samtidig siger de kontinentale velfærdsstater farvel til det traditionelle familie-ideal og vælger reformer, der giver kvinder mulighed for at deltage på arbejdsmarkedet. Forældreorlovsordninger blev udvidet, og pasning af svagelige ældre og syge børn indført. Især siden slutningen af 1990'erne er børnepasning blevet udvidet (Morgan, 2009: 47). Regeringerne har øget forbruget og presset på for mere fleksible åbningstider i børnepasningsinstitutioner for at øge antallet af ledige og billige pladser, dog uden at indikere commitment til en "servicestat" (Morgan, 2009: 52).

Indtil midt-1990'erne, var den tyske velfærdsstat berygtet for sin modvilje mod radikal reform (Bönker og Wollmann, 2001; Obinger og Starke, 2007; Stiller, 2010), men den har faktisk taget en dramatisk drejning mod aktivering. I 2001 øgede Job-AQTIV loven fx offentlig beskæftigelse og åbnede op for bred og tidlig adgang til jobtræningsprogrammer. I 2004 og 2005 udvidede de vigtige Hartz-reformer lavtlønssektoren via nye skatte- og afdragsfritagelser og nedsættelser. De mest kontroversielle elementer vedrørte ændringerne i arbejdsløshedspolitik, hvilket involverede drastisk forkortet varighed af ydelser for alle arbejdsløse, hævnning af førtidspensionsalderen for ældre arbejdsløse fra 60 til 63, skærpede krav om at acceptere passende job, forenklede forsikringsregler og sammenlægning af arbejdsløhedsstøtte og socialhjælp (Weishaupt, 2010).

En anden type reformer taklede postindustrielle sociale risici forbundet med kvindernes massive indtog i lønnet beskæftigelse. Som en hjælp til at få familie og arbejde til at balancere, blev børnepasning og forældreorlovsordninger udvidet. Orlovsordninger blev udvidet til at omfatte deltidsansatte, to måneders fædreorlov til arbejdende fædre og en firedobling af maksimumydelsen fra sidst i 1990'erne. Derudover er heldagspasning for børn under tre blevet udvidet (Korthouwer, 2008; Morgan, 2009).

Den hollandske velfærdsreform fandt sted tidligere end den tyske og var baseret på en langsigtet strategi for organiseret løntilbageholdenhed, begrænsning af adgang til (og bremsning af stærkt misbrug af) invalidepensioner og sygdomsforsikring, og promovering af deltidsarbejde (Visser og Hemerijck, 1997). I 1995 fandt de sociale parter en perfekt balance mellem fleksibel beskæftigelse opnået ved at beskytte social sikring og deltids- og midlertidigt ansattes retsstilling mod at lempe en smule på lovgivningen om afskedigelse af ansatte (flexicurity). Arbejdstidsloven fra 2000 giver nu udtrykkeligt deltidsansatte ret til lige behandling på alle områder, der forhandles af de sociale parter (Hemerijck, 2003; Vis et al., 2008).

Mellem 2003 og 2006 forsøgte Holland at øge erhvervsfrekvensen og politikerne valgte i den forbindelse både pisk og gulerod. Siden 2004 skal ældre

arbejdsløse søge job, og arbejdsgivere er ikke længere forpligtet til at betale bonusser til uarbejdsdygtige ansatte over 55. I 2005 nedsatte regeringen ydelserne til delvist uarbejdsdygtige personer, som ikke er i arbejde, men udvidede også mulighederne for jobtræning og oprettede løntilskud til delvist uarbejdsdygtige og deres arbejdsgivere. Skattefordele ved førpensionsordninger blev erstattet af en livsforløbsordning, der stimulerer arbejdstagere til at opspare 210 pct. af deres årsløn ved at opspare et årligt maksimum på 12 pct. af deres årsindkomst. Arbejdstagere kan således modtage 70 pct. af deres årlige løn, mens de er på orlov (forældreorlov, uddannelsesorlov, sabbatår eller efterløn) i tre år. For at skabe endnu bedre balance mellem arbejds- og familieliv modtager de, der anvender livsforløbsordningen, når de er på forældreorlov, en ekstra udbetaling, der svarer til 50 pct. af mindstelønnen. Derudover har man oprettet og givet tilskud til ekstra børnepasningsfaciliteter på skoler, men Holland halter stadig bagefter på børnepasningsområdet.

Alt i alt har de kontinentale velfærdsstater ændret sig betydeligt mere end deres nordiske og liberale modstykker. Deres accept af ideen om social investering krævede justering af to kerneværdier i den kontinentale velfærdsstat: statusbevarelse og støtte til den traditionelle familie. De blev erstattet af promovering af lige muligheder via deltagelse på arbejdsmarkedet og fattigdomsbekæmpelse. Vi observerer en udvikling hen imod en aktiverende velfærdsstat, der forstærker de sociale rettigheder og kvinders og især lavt kvalificerede gruppers jobparathed.

Konklusion

Overalt i Europa har den sociale investeringsstrategi på mange måder informeret reformen af velfærdsstaten. Selvom mange af justeringerne i stort omfang har været regimespecifikke, har der også været temmelig radikale, banebrydende reformer hen imod den aktiverende velfærdsstat, specielt i gruppen af kontinentale velfærdsstater. I denne henseende konvergerer de europæiske velfærdsstater. Denne udvikling betyder især, at tiden er moden til et kritisk tjek af den eksisterende regimetypologi, men det er dog ikke noget, vi vil tage op i denne artikel. Indtil videre vil vi bare konkludere, at ideen om social investering har etableret sig selv som grundlag for et nyt policyparadigme på tværs af regimerne.

Hvis vi ser på beskæftigelsesmønstre og -baner, træder aktiveringssiden af den nye sociale investeringslogik klart frem. I nogle tilfælde, fx afskedigelsespolitik i forbindelse med efterløn, er målet helt tydeligt at vende udviklingen. I andre tilfælde følger den sikkert udviklingen, men forstærker og fremskynder den fx med hensyn til kvinders beskæftigelsesmønstre. Som vi antydede, er

tilbagerulning af socialpolitik helt sikkert også en del af historien, men heller ikke mere: en del af historien om to årtiers socialpolitisk forandring. Den anden del af historien er den overraskende vidtrækkende og vellykkede accept af den sociale investeringsdagsorden i de fleste, om ikke alle velfærdsstater, uanset regimetype.

Der er to spørgsmål, vi gerne vil tage op i konklusionen: (1) Gør den finansielle krise og dens økonomiske efterdønninger det mere sandsynligt, at centrum-højreregeringer, som måske nok aldrig har taget den sociale investeringsdagsorden 100 pct. til sig, vil vende tilbage til en langt strengere dagsorden for tilbagerulning af velfærdsstaten, men måske blive ved med at tale paradigmet jargon? Et eksempel kunne være den britiske centrum-højreregering (konservervative og liberale), som i sit 2010-budget planlagde en uhørt tilbagerulning på £ 126 milliarder (ca. € 144 milliarder, 8,7 pct. af BNP) om året før 2015-2016. Dette beløb skal opnås gennem totale nedskæringer i forbrug på £ 95 milliarder (ca. € 108 milliarder, 6,6 pct. af BNP) og en nettostigning i skatter på £ 30 milliarder (€ 34 milliarder, 2,1 pct. af BNP) (UK HM Treasury, 2011: 10).

(2) Har accepten af det sociale investeringsparadigme ført til negligering af sociale politikker designet til sociale risici, der er svære at dække med aktive-ringspolitikker? Kan der være sket en afvejning mellem sociale investerings-strategier, der stimulerer jobvækst, og omfordelingspolitikker, der dæmper uligheden (Cantillon, 2011)? Vi har været vidne til en kovending i udviklingen i uligheden: Den faldt i efterkrigstiden indtil omkring sidst i 1970'erne, men steg så pludseligt. Uligheden er steget lige siden, mens fattigdomsrisikoen næsten ikke eller måske slet ikke er faldet (OECD, 2008). Det afgørende spørgsmål er, om stigende ulighed er et direkte resultat af transformationen af velfærdsstaten ifølge den sociale investeringslogik. Dens fokus på udbudspolitik, aktivering og beskæftigelse, kort sagt på arbejdsmarkedets funktion, giver en risiko for, at lønforskellene stiger. Desuden må den sociale investeringslogik regnes som medansvarlig for øget ulighed, hvis den nedsætter den omfordelende effekt af skatter og ydelser (Brandolini og Smeeding, 2009). Men siden uligheden allerede var begyndt at vokse, lang tid før de sociale investeringsstrategier blev introduceret, er spørgsmålet om deres effekt mere kompliceret. Ud over at det tager lang tid, før man ser udbyttet af sociale investeringer, påvirker andre faktorer også fordelingen af indkomster. Globalisering og teknologi øger fx efterspørgslen efter (højt) uddannet arbejdskraft og øger lønuligheden mellem faglærte og ufaglærte arbejdstagere, og sociale investeringspolicies (fx uddannelse, jobtræning) er designet til at modvirke sådanne effekter.

Vi kan ikke tage diskussionen længere, men der er helt klart brug for mere forskning på området. Vi kan dog konkludere, at aktivering og fremkomsten

af den sociale investeringsstat har haft relativ stor succes med at stimulere deltagelse på arbejdsmarkedet, men også at social ulighed er steget, at risikoen for fattigdom ikke er faldet, og at paradigmets skæbne i krisetider er usikker. Fleksible arbejdsmarkeder har en tendens til at øge lønforskelle, og aktiveringspolitik er designet til de arbejdsduelige eller til at øge arbejdsdueligheden. Med andre ord fokuserer logikken i social investering på at maksimere chancerne for at tjene en indkomst på arbejdsmarkedet, og markedet har en tendens til at generere uligheder og risici. Nødvendigheden af at balancere budgettet og ustabil politisk tilslutning til det sociale investeringsparadigme gør dens umiddelbare fremtid usikker. Men hvis den sociale investeringsstrategi fortsat får politisk opbakning og forbliver koblet med mindsteløn, uddannelse, jobtræning og opkvalificering, kan man godt forestille sig forøgede lige muligheder og endda faldende indkomstulighed.

Note

1. Som konsulent har Esping-Andersen aktivt promoveret social investeringspolitik over for regeringer (fx Holland, Tyskland, Catalonien), diverse relevante organisationer, inklusive FN, OECD, Vatikanet (!) og forskellige EU-formandskaber. Han har været medlem af EU-kommissionsformand Barrosos socialpolitiske ekspertpanel.

Litteratur

- Albrechtsen, Helge (2004). Active Young People in Europe: Denmark, Germany and the UK, i Amparo Serano Pascual (red.), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategy for Young People*. Brussels: ETUI.
- Arndt, Christoph (2011). *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms. Social Democracy's Transformation and Its Political Costs*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Auer, Peter (2010). What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity. *Journal of Industrial Relations* 52 (3): 371-386.
- Bonoli, Giuliano (2007). Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies* 40 (5): 495-520.
- Bonoli, Giuliano (2009). Varieties of Social Investment in Labour Market Policy, i Nathalie Morel, Bruno Palier og Joakim Palme (red.), *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Future Studies.
- Bönker, Frank og Hellmut Wollman (1996). Incrementalism and Reform Waves: the Case of Social Service Reform in the Federal Republic of Germany. *Journal of European Public Policy* 3 (3): 441-460.

- Brandolini, Andrea og Timothy M. Smeeding (2009). Income Inequality in Richer and OECD Countries, in Wiemer Salverda, Brian Nolan og Timothy M. Smeeding (red.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Brücker, Herbert og Regina Konle-Seidl (2006). Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an. *IAB-Kurzbericht*, 10/2006. Nürnberg.
- Campbell, John L. og John A. Hall (2006). Introduction: The State of Denmark, i John L. Campbell, John A. Hall og Ove Kaj Pedersen (red.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill University Press.
- Cantillon, Bea (2011). The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era. *Journal of European Social Policy* 21 (5): 432-449.
- Clark, Gordon L. og Noel Whiteside (2003). *Pension Security in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Clasen, Jochen (2005). *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom Compared*. Oxford: Oxford University Press.
- Dingeldey, Irene (2005). Welfare State Transformation between Workfare and an Enabling State: A Comparative Analysis. No 21, *TranState Working Papers*, University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996). *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta (2009). *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Fajertag, Giuseppe og Philippe Pochet (2000). *Social Pacts in Europe: New Dynamics*. Brussels: ETUI.
- Ferrera, Maurizio og Elisabetta Gualmini (2000). Italy: Rescue from Without?, i Fritz W. Scharpf og Vivien A. Schmidt (red.), *Welfare and Work in the Open Economy, vol. II, Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Gazier, Bernard (2008). Flexicurité et Marchés Transitionnels du Travail : esquisse d'une réflexion normative. *Travail et Emploi* 113: 117-128.
- Gazier, Bernard (2009). The European Employment Strategy in the Tempest: Restoring a Long-Term Perspective, i Natalie Morel, Bruno Palier og Joakim Palme (red.), *What Future for Social Investment? Institute for Future Studies Research Report*. Stockholm: Institute for Future Studies.
- Hakim, Catherine (2003). *Work-Lifestyle Choices in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Häusermann, Silja (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hemerijck, Anton (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij* 30 (1): 3-19.
- Hemerijck, Anton (2012). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton, Ben Knapen og Ellen van Doorne (2009). *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Immergut, Ellen, Karen Anderson og Isabelle Schulze (red.) (2007). *The Oxford Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenson, Jane (2006). The European Social Model: Gender and Generational Equality, i Anthony Giddens, Patrick Diamond og Roger Liddle (red.), *Global Europe, Social Europe*. Cambridge: Polity Press.
- Jenson, Jane (2009). Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism. Moving Towards Social Investment, i Nathalie Morel, Bruno Palier og Joakim Palme (red.), *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Future Studies.
- Korthouwer, Gerben (2008). How German Christian Democrats Have Said Farewell to Familism. *ASSR Working Papers* 08/01.
- Kvist, Jon, Lisbeth Pedersen og Peter Köhler (2008). Making All Persons Work: Modern Active Labour Market Policies, in Werner Eichhorst, Otto Kaufmann og Regina Konle-Seidl (red.), *Bringing the Jobless Into Work? : Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer.
- Madsen, Per K. (2006). How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State, i John L. Campbell, John A. Hall og Ove Kaj Pedersen (red.), *National Identity and Varieties of Capitalism: The Case of Denmark*. Montreal: McGill University Press.
- Morel, Nathalie, Bruno Palier og Joakim Palme (2009). *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Future Studies.
- Morgan, Kimberly (2009). Child Care and the Social Investment Model: Political Conditions for Reform, i Nathalie Morel, Bruno Palier og Joakim Palme (red.), *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Future Studies.
- Nachtwey, Oliver og Arne Heise (2006). Großbritannien: Vom kranken Mann Europas zum Wirtschaftswunderland? *WSI-Mitteilungen* 3: 131-137.
- Obinger, Herbert og Peter Starke (2007). Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980-2001: Konvergenz, Divergenz oder Persistenz? *Politische Vierteljahresschrift, special issue Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, by Katharina Holzinger/Helge Jörgens/Christoph Knill (red.), 470-495.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD-Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2010). *Employment Outlook 2010. Moving beyond the Jobs Crisis*, Paris: OECD. See http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en_2649_33927_43221014_1_1_1_1,00.html#taxes.

- Orloff, Anne Shola (2006). Farewell to Maternalism, i Jonah D. Levy (red.), *The State After Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Page, Rosie og Jim Hillage (2006). Vocational Education and Training in the UK. *Discussion Paper*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Ryner, Magnus (2007). The Nordic Model: Does It Exist? Can It Survive? *New Political Economy* 12 (1): 61–70.
- Starke, Peter (2008). *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Stiller, Sabina (2010). *Ideational Leadership in German Welfare State Reform*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- UK HM Treasury (2011). *2011 HM Treasury Budget*. http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_complete.pdf (February 2012).
- Van Kersbergen, Kees (1995). *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London/New York: Routledge.
- Vis, Barbara (2010). *Politics of Risk-Taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vis, Barbara og Kees van Kersbergen (2011). To What Extent Did the Financial Crisis Intensify the Pressure to Reform the Welfare State? *Social Policy & Administration* 45 (4): 338–353.
- Vis, Barbara, Kees van Kersbergen og Uwe Becker (2008). The Politics of Welfare State Reform in the Netherlands: Explaining a Never-Ending Puzzle. *Acta Politica* 43 (2-3): 333–356.
- Visser, Jelle og Anton Hemerijck (1997). *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Weishaupt, Timo (2010). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Mads Leth Felsager Jakobsen og Thomas Pallesen

Hvordan får vi flere penge? Og hvordan får vi dem til at slå til? Regionernes eksterne og interne strategier til håndtering af de økonomiske rammevilkår

Regionerne blev oprettet med strukturreformen og fik som deres væsentligste opgave at drive sygehusene. Regionerne står over for et udgiftspolitisk dilemma på sygehusområdet. På den ene side har regionerne en tilskyndelse til at fremme aktiviteten på egne sygehuse gennem øget aktivitetsfinansiering, da borgerne har mulighed for at søge behandling for regionens regning i andre regioner og på private sygehuse, hvis hjemregionen ikke kan tilbyde behandling. På den anden side skal regionerne også overholde en overordnet økonomisk ramme, og der kan derfor være grund til at nedtone anvendelsen af aktivitetsfinansieringen af deres egne sygehuse. Artiklen undersøger to mulige regionale svar på denne udfordring. Den ene strategi er at advokere for større statslige tilskud på sygehusområdet, da dilemmaet mellem udgiftsloftet og de efterspørgselsdrevne udgifter kan mildnes ved at få tilført flere midler. Den anden strategi er at målrette den interne regionale takstmodel mod de mobile patienter, der søger behandling i andre regioner og på privathospitaler på regionens regning. Hovedresultatet er, at der som forventet givet regionernes stærke rolle som udgiftsadvokat har været en betydelig vækst i sundhedsudgifterne efter strukturreformen, ligesom regionerne også målretter takststyringsmodellerne til at håndtere det udgiftspolitiske dilemma, de står over for. Men der er omvendt også indikationer på, at andre forhold som lighedshensyn og manglende tiltro til takstmodellernes styringspotentiale modererer regionernes brug af modellerne til at håndtere dilemmaet.

Regionerne blev oprettet med strukturreformen og fik som deres væsentligste opgave at drive sygehusene. Til forskel fra de tidligere amter skulle finansieringen nu ske uden regional skatteudskrivning og i stedet gennem tilskud fra staten og kommunerne, der i det store og hele er en relativ fast udgiftsramme. Endelig skærpedes kravene om, at regionerne skulle finansiere både privat og offentlig behandling uden for regionen – typisk til en højere pris end regionens egne omkostninger – hvis regionen ikke selv kunne tilfredsstille efterspørgslen, ligesom regionerne blev pålagt at finansiere en del af aktiviteten på deres egne sygehuse ud fra sygehusenes aktivitet. På grund af borgernes mulighed for at

søge behandling i andre regioner og på private sygehuse, hvis hjemregionen ikke kan tilbyde behandling, står regionerne i et udgiftspolitisk dilemma. Lægger regionerne vægt på at overholde den overordnede økonomiske ramme, kan der være grund til at nedtone anvendelsen af aktivitetsfinansieringen af deres egne sygehuse. Derved risikerer regionerne imidlertid, at aktivitetsniveauet får et så lavt omfang, at borgerne søger til andre udbydere, som regionen har pligt til at betale, hvilket igen kan betyde, at forsøget på at holde udgiftsrammen alligevel kan kuldsejle. Lægger regionerne omvendt vægt på at undgå at betale for behandling for deres borgere i andre regioner og hos private udbydere, kan der være grund til at øge anvendelsen af takstfinansieringen på egne sygehuse for at øge aktiviteten. Derved risikerer regionerne imidlertid, at aktiviteten på egne sygehuse bliver så høj, at udgiftsrammen sprænges.

Artiklen undersøger, hvordan regionerne navigerer mellem de modstridende hensyn, og med udgangspunkt i et rationelt institutionelt perspektiv (Knight, 1992; Horn, 1995) undersøges to mulige regionale strategier. Den ene strategi er eksternt rettet. Hypotesen er, at regionerne på grund af overgangen til finansiering med tilskud fra især staten i høj grad vil optræde i rollen som udgiftsadvokat på sygehusområdet, da dilemmaet mellem udgiftsloftet og de efterspørgselsdrevne udgifter kan mildnes ved at få tilført flere midler.

Den anden strategi er internt rettet og handler om den interne styring af sygehusvæsenet i regionerne. Hypotesen er, at jo mere presset regionerne bliver af udgifter til patienter, der søger behandling i andre regioner og på privathospitaler for regionens regning, des mere vil regionerne målrette deres takstmodeller mod at fastholde disse patienter i regionen.

Hypoteserne undersøges på baggrund af en dokumentgennemgang af takststyringsmodellerne i de fem regioner for perioden 2007-2010 samt interviews med centrale administrative aktører i hver region. Hovedresultatet er, at der som forventet givet regionernes stærke rolle som udgiftsadvokat har været en betydelig vækst i sundhedsudgifterne efter strukturreformen, samt at regionerne bruger takststyringsmodellerne til at håndtere det udgiftspolitiske dilemma, som de står over for. Men der er omvendt også indikationer på, at andre forhold som lighedshensyn og manglende tiltro til takstmodellernes styringspotentiale modererer regionernes brug af modellerne til at håndtere dilemmaet.

Regionerne nye rammevilkår

En af den danske strukturreforms mest iøjnefaldende konsekvenser var, at de 14 amter blev skåret ned til fem regioner, og at der skete væsentlige ændringer i deres opgave- og finansieringsforhold. Gymnasieskolerne blev udskilt som selvejende statslige institutioner. De fleste af de specialiserede sociale institutioner

overgik til kommunerne, og amternes opgaver på miljøområdet blev delt mellem kommunerne og de nye statslige regionale myndigheder. Til gengæld fik regionerne ansvaret for den regionale udvikling og beholdt sundhedsområdet, dvs. sygehusene og praksissektoren.

Ud over ændringerne i opgaveporteføljen blev finansierings- og styringssystemerne også markant anderledes. Skattefinansieringen, der udgjorde størsteparten af amternes finansieringsgrundlag, blev afskaffet. De sociale institutioner, der blev tilbage i regionerne, skulle fremover fuldt ud finansieres af de kommuner, der brugte de regionale institutioner, og ikke som hidtil deles mellem kommunerne og amterne. Også muligheden for at overføre midler mellem de forskellige regionale opgaver blev afskaffet.

På sygehusområdet blev finansieringen omlagt til en kombination af statslige og kommunale bidrag, der i begge tilfælde bestod af et bloktilskud eller tilskud pr. borger og et tilskud, der var afhængigt af aktiviteten på regionernes sygehuse. Det faste statslige tilskud udgør størstedelen af regionernes finansiering (ca. 80 pct. af de regionale sundhedsbudgetter), der udmåles efter såkaldt objektive indikatorer (antal indbyggere i regioner, aldersfordeling mv.). Hertil kommer et grundbidrag fra kommunerne, der udmåles efter antallet af indbyggere i kommunerne, og som udgør ca. 8 pct. af de samlede regionale indtægter på området. De resterende ca. 15 pct. af regionernes finansiering på sundhedsområdet kommer fra statslige og kommunale aktivitetspuljer, der fordeles ud fra regionernes aktivitet i forhold til den forventede aktivitet (baseline) (Lov nr. 543 2005; Danske Regioner, 2010: 17). Der er altså ikke tale om en fuldt ud dækkende finansiering af regional meraktivitet, men snarere en tilskyndelse til regionerne til at opfylde deres aktivitetsforudsætninger. Samlet set er der tale om en relativ fast økonomisk ramme for regionernes sundhedsvæsen, der i begrænset omfang er afhængig af og heller ikke kan øges ved, at regionerne producerer flere sundhedsydelser.

Inden for den tildelte økonomiske ramme til sundhedsvæsenet har regionerne pligt til at forsyne borgerne i regionen med de nødvendige sundhedsydelser. Hvad der udgør de nødvendige sundhedsydelser, er ikke ligetil at definere. For 20 år siden var det suverænt amterne, der afgjorde, hvad der var det nødvendige omfang, og hvor og hvornår der skulle tilbydes behandling i sundhedsvæsenet. Det indebar, at borgerne i betydeligt omfang måtte vente på sygehusbehandling, da det også var op til amterne at afgøre, om borgerne skulle sendes til behandling i andre amter. Disse rammebetingelser har successivt ændret sig op igennem 1990'erne og 2000'erne, altså også før regionerne overtog amternes opgaver på sundhedsområdet. I begyndelsen af 1990'erne blev der indført en begrænset mulighed for at vælge sygehuse uden for eget amt, og i begyndelsen

af det nye århundrede fik borgerne mulighed for at vælge sygehusbehandling uden for eget amt og på private sygehuse for hjemamtets regning, hvis de måtte vente mere end to måneder på behandling – en ventetidsgaranti, der senere blev sat ned til én måned (Andreasen et al., 2009). Disse patientrettigheder har fra starten været regionernes grundvilkår. Patienterne har således frit valg mellem alle offentlige sygehuse, og såfremt det ikke er muligt at blive behandlet inden for én måned, har borgerne ligeledes mulighed for at vælge behandling på et privat sygehus i Danmark eller i udlandet. Både når patienterne vælger sygehusbehandling uden for egen region eller privat sygehusbehandling efter en måneds ventetid, er det borgerens hjemregion, der skal betale for behandlingen.

Betalingerne mellem regioner (og staten og regionerne) er baseret på DRG-takster (Diagnose Relaterede Grupper). Det er takster, der afspejler de gennemsnitlige omkostninger pr. DRG-gruppe på alle landets offentlige hospitaler (Ankjær-Jensen et al., 2006). Der er i alt godt 2700 forskellige diagnoser og behandlinger i DRG-systemet. Der er fx godt 30 forskellige takster for en fødsel, der afhænger af, om der er tale om en første- eller flergangsfødsel, hvor kompliceret graviditeten har været, om der blev anvendt bedøvelse m.m. Taksten for en spontan fødsel uden epidural bedøvelse for en førstegangsfødende er fx kr. 23.951, mens en førstegangsfødende med meget kompliceret graviditet, der forløses med akut kejsersnit, takseres til kr. 47.896 (<http://www.sum.dk/Sundhed/DRG-systemet/Takster.aspx>). Behandling i andre regioner som følge af frit sygehusvalg afregnes til den fulde DRG-takst, mens taksterne for behandling på private sygehuse i gennemsnit har været både lidt lavere og lidt højere end DRG-taksten i perioden 2007-2010 (jf. tabel 1 nedenfor). Regionernes egne sygehuse kan typisk (på marginalen) behandle ekstra patienter til langt under DRG-taksten. Men det fordrer altså, at regionernes sygehuse kan tilbyde kvalificeret behandling, der gør, at borgerne vælger behandling inden for regionen, og ligeledes gør det i et omfang, der er tilstrækkeligt til, at patienterne kan behandles inden for en måned. Regionerne er ligeledes forpligtet til at anvende takststyring i et omfang således, at minimum halvdelen af sygehusenes indtægter udgøres af aktivitetsafhængige indtægter. Også dette var en rammebetingelse for regionernes drift af sygehusområdet, der gjaldt fra starten af regionernes virke i 2007.

Teori: Strategier til håndtering af dilemmaet

Regionernes nye rammevilkår indebærer, at budgetsystemet kan karakteriseres som et forsøg på at forene en overordnet udgiftsramme med henblik på at sikre en på forhånd kendt og styrbar udgiftsudvikling og en aktivitetsfinansiering af

sundhedsydelse med henblik på at fremme aktiviteten. Det er i imidlertid vanskeligt at opfylde de to hensyn på samme tid, da en kendt og styrbar udgiftsramme bedst realiseres, når der ikke er en sammenhæng mellem aktivitet og finansiering, mens en klar sammenhæng mellem aktiviteten og udgiften betyder, at det på forhånd er vanskeligt at forudsige de endelige udgifter (Pedersen, 1997; Pallesen, 1998). Regionerne står imidlertid ikke bare i et valg mellem at prioritere hensynet til den overordnede udgiftsramme (og derfor nedtone sammenhængen mellem aktiviteten og udgifterne) eller styrke sammenhængen mellem aktiviteten og udgifterne (og derfor nedtone betydningen af at overholde den overordnede udgiftsramme). På grund af borgernes mulighed for at søge behandling i andre regioner og på private sygehuse, når hjemregionen ikke kan tilbyde behandling, skærpes regionernes udgiftspolitiske dilemma. Selvom regionerne skulle lægge vægt på at overholde den overordnede økonomiske ramme og derfor nedtoner anvendelsen af aktivitetsfinansieringen af deres egne sygehuse, risikerer de, at aktivitetsniveauet får et så begrænset omfang, at borgerne søger til andre udbydere, som regionen har pligt til at betale. Det kan betyde, at forsøget på at holde udgiftsrammen kan vise sig at mislykkes, selvom regionerne egentlig har gjort det, lærebøgerne foreskriver ved at have en begrænset sammenhæng mellem aktiviteten og udgifterne. Lægger regionerne omvendt vægt på at undgå at betale for behandling for deres borgere i andre regioner og hos private udbydere ved at øge anvendelsen af takstfinansieringen af egne sygehuse, risikerer regionerne imidlertid, at aktiviteten på egne sygehuse bliver så høj, at udgiftsrammen sprænges. Med udgangspunkt i et rationelt institutionelt perspektiv (Knight, 1992; Horn, 1995), der ser adfærd og institutionelle valg som et resultat af aktørernes rationelle forfølgelse af mål, undersøges to mulige regionale strategier på deres udgiftspolitiske dilemma. Dels en ekstern rettet strategi rettet mod staten for at få flere midler til at mildne regionernes udgiftspolitiske dilemma, dels en intern styringsstrategi, der fokuserer aktivitetsfinansieringen til de patientgrupper, der er mobile og villige til at søge behandling i andre regioner og hos private udbydere, hvis der ikke er en tilstrækkelig behandlingskapacitet i hjemregionen.

Den eksterne strategi: Lobby for flere indtægter

Det har været god latin i både dansk forvaltningspraksis og den teoretiske litteratur, at skattefinansiering betyder, at de lokale myndigheder er mere tilbøjelige til at øge udgifterne, da det er dem selv, der skal finansiere udgifterne med udskrivningen af skatter, der sædvanligvis ikke er populære i vælgerbefolkningen (Oates, 1999; Betænkning 471; Betænkning 1366, 1998). Men afskaffelsen af skattefinansieringen kunne det altså forventes, at de nye

regioner alene vil agere som udgiftsadvokater og konstant presse på for øgede bevillinger. På den anden side kunne staten og kommunerne i udgangspunktet modsat forventes at have interesse i at modstå dette udgiftspres fra regionernes side. Men da sundhedsområdet er et af de mest populære udgiftsområder i vælgerbefolkningen, kunne det tale for, at især det statslige udgiftshensyn på dette område svækkes. Regeringen og Folketinget vil også gerne vise over for vælgerne, at de gør mere og godt på sundhedsområdet, og det kan de meget bedre i den nye regionale opgave- og finansieringsstruktur end i den gamle amtsstruktur (Pallesen og Pedersen, 2008). Når regeringen og Folketinget bevilger penge til det regionale sundhedsvæsen, er det for det første tydeligt, hvem der er giveren, ligesom der for det andet er sikkerhed for, at pengene anvendes på sundhedsvæsenet, jf. reglen om at midler bevilget til ét regionalt område ikke må anvendes på et andet. Sådan var det ikke, da man havde amterne. Hvis regeringen og Folketinget gerne ville fremme et område inden for sundhedsområdet, lavede man en aftale med amterne om, at det givne område skulle prioriteres, og staten stillede med en given sum til amterne. Regeringen og folketinget havde imidlertid ikke garanti for, at pengene rent faktisk gik til det aftalte, prioriterede område, endsige sundhedsvæsenet, da amterne kunne vælge at bruge midlerne til andre formål (Pallesen og Pedersen, 2008).

Alt i alt kan det forventes, at regionerne på grund af finansieringsmåden med fortrinsvis statslige tilskud i stedet for skatteudskrivning, entydigt vil presse for øgede bevillinger til sundhedsområdet – og at staten langt hen ad vejen vil være imødekommende over for de regionale krav og ønsker på grund af sundhedsvæsenets popularitet i vælgerbefolkningen og den mere synlige statslige rolle på sundhedsområdet. Det giver anledning til en forventning om, at regionerne i deres levetid har fået et betydeligt løft i midlerne fra staten til sygehusområdet.

Den interne strategi: tilpasning af takststyringsmodel

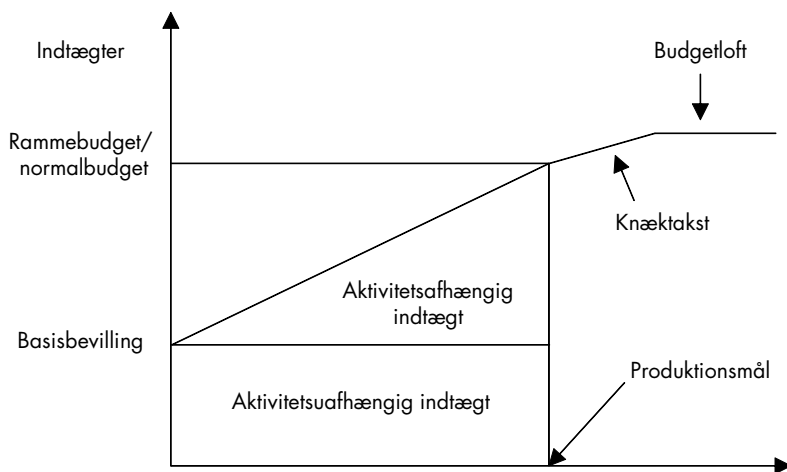
Lykkes det regionerne at skaffe betydelige og stigende ressourcer gennem den eksterne strategi, mindskes det udgiftspolitiske dilemma. Men det forsvinder næppe helt, da ønskerne og behovene for sundhedsydelser er (anses for at være) umættelige, og uanset hvor mange ekstra ressourcer, der tilføres sundhedsvæsenet, vil der altid være behov for at prioritere (referencerne er legio, her er ingen nævnt og ingen glemt). Der er således også behov for en intern strategi til at håndtere udfordringerne fra det udgiftspolitiske dilemma.

I det rationelle institutionelle perspektiv kan man anskue regionen som en principal, der gennem finansieringen af sine agenter, hospitalerne, skaber økonomiske incitamenter for den ønskede adfærd. Det vil i dette tilfælde sige den adfærd, der i størst muligt omfang vil minimere udfordringen (Stiglitz, 1991;

Andersen et al., 2010: 12-14). Her er særligt regionernes takststyringsmodeller for deres sygehuse centrale. Regionerne er nemlig forpligtet til at anvende takststyring i et omfang således, at minimum halvdelen af sygehusenes indtægter udgøres af aktivitetsafhængige indtægter. Også dette var en rammebetingelse for regionernes virksomhed, der blev nedfældet i den første økonomiaftale for regionerne i 2007 (Danske Regioner, 2007) (<http://www.regioner.dk/Økonomi/Økonomiaftaler/Økonomiaftale+2007.aspx>).

Takstfinansiering indebærer mere præcist, at et hospital afregnes for sin produktion til takster, der er fastsat på forhånd og uafhængigt af det enkelte hospitals omkostningsstruktur (fx DRG-takster) (Bech, 2004: 23-32; Jegers et al., 2002). Takstsyning anses derfor for at være den finansieringsform, der bedst fremmer aktiviteten, da hospitaler modtager ekstra ressourcer, hver gang de behandler en ekstra patient (Jegers et al., 2002). En kombination af takst- og rammestyring er illustreret i figur 1 nedenfor. Den viser, hvordan indtægterne stiger med produktionen, men også hvordan der stadig er et aktivitetsuafhængigt basisbudget. Samtidig er der også illustreret en knæktakst, hvor afregningen bliver lavere, og endelig et budgetloft, hvor finansieringen af yderligere aktivitet helt ophører.

Figur 1. Takstafregning kombineret med rammebudgettering.



Regionerne står som nævnt over for det problem, at hvis de øger takstfinansieringen, øges aktiviteten på egne sygehuse, og egne borgere kan i større omfang behandles på egne sygehuse, men der er samtidig risiko for, at udgifterne løber løbsk. Mindskes takstfinansieringen, er der risiko for lavere aktivitet og

længere ventetid på egne sygehuse, og så kommer regionen til at betale for behandling af sine borgere i andre regioner og på private sygehuse. Regionerne kan så vælge at begrænse sammenhængen mellem aktivitet og finansiering ved enten at sænke taksterne generelt eller at sænke taksterne evt. helt til nul efter et givet aktivitetsniveau (knæktakster og lofter), som det er også illustreret i figur 1 ovenfor. Det vil reducere budgetusikkerheden, men det vil altså samtidig også reducere sygehusenes økonomiske tilskyndelse til at øge produktionen. Det grundlæggende trade-off mellem budgetsikkerhed og tilskyndelsen til øget produktion kan altså ikke elimineres med lavere takster, knæktakster og produktionsloft. Alligevel kan regionerne godt bruge takstmodellen til i hvert fald delvist at søge at håndtere det udgiftspolitiske dilemma. Det kræver, at man målretter modellen mod de forhold, der har indflydelse på styrken af det udgiftspolitiske dilemma: den generelle økonomiske situation og antallet af borgere, der søger behandling uden for regionen.

En forventning er derfor, at regionernes takstmodeller afhænger af deres generelle økonomiske situation. Jo flere midler regionerne har, desto mere aktivitetsfremmende kan takstsystemerne forventes at være, da bekymringen for de mulige, afledte økonomiske effekter er mindre.

En væsentlig forskel på regionerne er imidlertid, i hvor høj grad de risikerer at afgive patienter til andre regioner, som regionen stadig skal betale for. Det er derfor forventningen, at regioner, der også økonomisk presses af borgere, der er villige til at søge behandling andetsteds, i højere grad end andre regioner vil være selektive i udformningen af takstmodellen, således at de behandlinger, der henvender sig til de mest mobile patienter, vil have højere takster end de behandlinger, der henvender sig de mindre mobile patienter. Den bagvedliggende logik er at fremme aktiviteten og behandlingsmulighederne på de områder, hvor regionen kan forvente, at patienterne vil søge behandling andetsteds, hvis der er ventetid på sygehusene i egen region – frem for at øge aktiviteten på områder, hvor patienterne alligevel bliver i regionen og venter på behandling, selvom de også har ret til behandling uden for hjemregionen.

Den eksterne strategi: Kom der noget ekstra fra staten?

De økonomiaftaler, der årligt indgås mellem staten og regionerne, og som fastlægger regionernes økonomiske forhold, viser som forventet, at regionerne år efter år har formået at få betydelige, øgede statslige tilskud til sundhedsvæsenet (Danske Regioner, 2007-2012) (<http://www.regioner.dk/Økonomi/Økonomiaftaler.aspx>). Hvert år har regeringen og regionerne aftalt at øge udgifterne til det regionale sundhedsvæsen i størrelsesordenen ca. 2 mia. kr. Heraf er godt halvdelen dog fremkommet ved produktivitetsstigninger, besparelser på ind-

køb og administration o.l., men der er i alle årene tilført det regionale sundhedsvæsen reelt nye midler på 600 mio. kr. til 1 mia. kr.

Fra 2007 til 2010 er udgifterne i faste priser vokset med godt 10 mia. kr. eller 18 pct. (se også tabel 1 nedenfor). Væksten i udgifterne til det regionale sundhedsvæsen har imidlertid været endnu større end det aftalte. Det hænger blandt andet sammen med, at regionerne har brugt flere penge, end der var afsat i budgettet, hvilket især gjorde sig gældende i de første år efter struktur-reformen.

Samlet set er der således tale om en betydelig vækst i udgifterne til regionernes sundhedsvæsen efter strukturreformen, der skyldes en kombination af aftalte stigninger og et merforbrug, der ikke efterfølgende skal dækkes ind af regionerne. Det tyder på, at regionerne ikke bare har haft held med at advokere for stigende udgifter men også, at regeringen har været ganske velvillig over for regionernes ønsker og særligt i første del af perioden også har været ret eftergivende over for merforbrug på området.

Samtidig er det værd at bemærke, at væksten i sundhedsudgifterne ikke modsvares af væksten på nogle andre offentlige serviceområder (Finansministeriet, 2011). Af den samlede vækst i den offentlige forbrug på 77 mia. kr. (faste priser) i perioden 2001-2011 udgør væksten i sundhedsudgifterne næsten halvdelen med en vækst i udgifterne på 35 mia. kr. Størsteparten af væksten i sundhedsudgifterne er sket, efter at regionerne er kommet til, og den har især været markant i starten af regionernes levetid (Finansministeriet, 2011). Såvel udgifterne til sundhedsvæsenet som sundhedsvæsenets andel af de samlede offentlige serviceudgifter har aldrig været højere, end de er på nuværende tidspunkt. Det må således konstateres, at der både absolut og relativt i forhold til andre serviceområder i høj grad er kommet flere midler til sundhedsvæsenet i regionernes tid.

En tilsvarende udvikling ses i Norge, hvor oprettelsen af de nye statslige hospitalsregioner også betød et stærkt pres på Stortinget for øgede bevillinger, som i vid udstrækning også er blevet imødekommet (Tjerbo og Hagen, 2009).

Den interne strategi: Tilpasses takstmodellen til udfordringerne?¹

Regionernes udgiftspolitiske dilemma er som nævnt et resultat af to faktorer: det generelle udgiftspres samt det udgiftspres, der konkret følger af en stor mobilitet blandt regionens patienter. Det generelle udgiftspres måles med realvæksten i regionernes udgifter, som indikerer, hvor meget regionerne har haft mulighed for at øge aktiviteten inden for budgetrammen. Presset fra patientmobiliteten undersøges ved hjælp af fire parametre, der tilsammen indi-

kerer, hvor vigtigt patienters valg af behandling uden for regionen og private sygehuse er for regionens økonomi. Det er (1) andelen af behandlede patienter i andre regioner, (2) andelen af patienter behandlet på private sygehuse, (3) hvorvidt det frie udvidede sygehusvalg gælder i den givne periode samt (4) den gennemsnitlige afregningstakst til de private sygehuse under det frie udvidede sygehusvalg. De fire faktorer er for årene 2007-2010 præsenteret i tabel 1 næste side.

Som det fremgår af tabel 1, er der betydelig men relativt stabil forskel på, hvor stor en andel af regionernes borgere, der for hjemregionens regning behandles på andre regioners sygehuse. Der er således ganske få borgere i Region Hovedstaden, der behandles uden for regionen, mens der især i Region Nordjylland og Region Sjælland er en høj andel af behandlingerne, der varetages af andre regioner. Derimellem ligger Region Syddanmark og Region Midt, hvor ca. hver 20. patient behandles uden for regionen. Dette mønster går igen i forhold til behandling på privathospitaler, hvor Region Sjælland og Region Nordjylland har en højere andel af patienter på privathospitaler end de tre øvrige regioner. I forhold til aktiviteten på andre af regionens sygehuse er brugen af privathospitaler dog betydelig mere beskeden og viser samtidig en faldende tendens, også selvom det udvidede frie sygehusvalg, der blev suspenderet i forbindelse med konflikten i 2008, er blevet genindført. Tendensen til et fald i brugen af privathospitalerne skal også ses i sammenhæng med, at taksterne for behandlingerne er reduceret.

Derimod har alle regionerne oplevet en mindre ressourceriglighed over tid. Der har været et stigende pres på udgifterne for regionerne, idet den faktiske realvækst i regionerne har været faldende i gennem perioden (og den aftalte realvækst mellem staten og regionerne har tilsvarende været faldende).

Samlet set er der altså en ret stabil men også meget forskellig patientmobilitet, der i forskellig grad presser de enkelte regioner, men alle regionerne er blevet relativt mere økonomisk pressede (eller mindre økonomisk begunstige) i den undersøgte periode. At Region Sjælland og Region Nordjylland i højere grad end de øvrige regioner har stået over for det udgiftspolitiske dilemma understøttes også i interviewene med repræsentanter fra regionerne. Repræsentanterne fra Sjælland og Nordjylland fremhæver i langt højere grad det udgiftspolitiske dilemma som en væsentlig udfordring for deres region end repræsentanterne fra de tre andre regioner.

Forskelle i takstmodeller

På baggrund af forskellene i styrken af det udgiftspolitiske dilemma er det forventningen, at Region Sjælland og Region Nordjylland i højere grad end

Tabel 1. Indikatorer på mobilitet og udgiftspres over tid og mellem regioner

	Andel behandlede borgere (stationær + ambulant) behandlet i andre regioner (i pct.)*					Andel behandlede borgere (stationær + ambulant) behandlet på privathospitaler (i pct.)**					Takster i udvidet frit sygehusvalg (pct. DRG takst) ^a	Realvækst i regionerne (pct.)	
	Hoved- staden	Syd- danmark	Midt- jylland	Nord- jylland	Sjæl- land	Hoved- staden	Syd- danmark	Midt- jylland	Nord- jylland	Sjæl- land	Udvidet frit sygehusvalg		
2007	1,1	4,8	6,5	9,9	17,3	2,0	0,7	1,1	2,7	2,1	Ja	110	
2008	1,1	3,5	6,1	8,5	16,7	3,1	1,4	1,8	4,6	3,6	Delvist	105	3,7
2009	1,1	3,2	5,9	7,4	16,8	3,2	1,1	1,6	3,8	3,5	Delvist	90	1,5
												(fra midten af året)	
2010	1,1	3,2	5,3	7,0	16,8	3,3	1,4	2,3	4,8	3,8	Ja	88	1,1

a. Opgørelsen af taksterne er baseret på udregninger af henholdsvis Danske Regioner og Brancheforeningen for Danske Privathospitaler og Klinikker. De er naturligvis behæftet med en vis usikkerhed, men der er ikke tvivl om, at taksterne i de udvalgte fri sygehusvalg har været faldende over årene. Taksten for 2010 er således sandsynligvis lidt lavere end de angivne 88 pct.

Kilder: Hansen (2012: 5, 7); Danske Regioner (2009a, 2009b, 2010: 14); Brancheforeningen for Danske Privathospitaler og Klinikker (2011).

Region Syddanmark og Region Midtjylland og særligt Region Hovedstaden vil have selektive takststyringsmodeller, der i særlig grad er målrettet de mobile patientgrupper. Samtidig er det forventningen, at den generelt mere begrænsede ressourcerigelighed vil betyde, at alle regioner over tid vil begrænse takstfinansieringen fx i form af loft og lavere takster. Det undersøges i tabel 2 nedenfor.

Hovedstaden er kendetegnet ved en høj grad af generel takstfinansiering, der udgør 55 pct. af DRG-taksten for aktivitet over basislinjen, og der er ikke noget loft på aktiviteten. Den eneste modererende faktor er, at regionen har indføjet i takstmodellen muligheden for administrativt at kunne indføre lof-

Tabel 2. Afregningsmodeller i regioner over tid

	Region	2007	2008	2009	2010			
Hovedstaden	Afregning over basislinjen	55	55	55	55 (godkendelse)			
	Inkluderede områder	Somatik	Somatik	Somatik	Somatik			
	Målrettede områder/puljer	Nej	Nej	Nej	Nej			
Syddanmark	Afregning over basislinjen	55 (14)	55	55	55			
	Inkluderede områder	Elektiv, amb. medicinsk (& akut)	Elektiv, amb. medicinsk	Elektiv, amb. medicinsk	Elektiv, amb. medicinsk			
	Målrettede områder/puljer	Nej	Nej	Nej	Nej			
Midtjylland	Afregning over basislinjen	55	50	Suspenderet	0	0	0	
	Inkluderede områder	Somatik	Elektiv + amb. medicinsk	Suspenderet	Elektiv + amb. medicinsk	Elektiv + amb. medicinsk	Elektiv + amb. medicinsk	
	Målrettede områder/puljer	Nej		Nej	Nej	Ja (50)	Ja (50) (pakker og hjemtrækning)	
Nordjylland	Afregning over basislinjen	20	20	20	20			
	Inkluderede områder	Somatik	Somatik	Somatik	Somatik			
	Målrettede områder/puljer	Meraktivitet (70) Hjemtrækn. (80)	Meraktivitet (70) Hjemtrækn. (70)	Meraktivitet (70) Hjemtrækn. (60)	Meraktivitet (70) Hjemtrækn. (70)			
Sjælland	Afregning over basislinjen	70/55	70/55	70/10	70/10	70/55/10	70/55/10	70/55/0
	Inkluderede områder	Somatik	Somatik	Somatik	Somatik	Somatik	Somatik	
	Målrettede områder/puljer	Nej	Ja (55) (særlig meraktivitet)	Nej	Nej	Nej		

Kilde: Dørken et al. (2012).

ter, hvis der er behov for at begrænse aktiviteten. Region Hovedstadens model er heller ikke selektiv, da hele det somatiske område er omfattet. Til sidst i perioden introduceres der en mere formel begrænsning af takstfinansieringen, idet der i 2010 (og i særdeleshed 2011) vil skulle ske forhåndsgodkendelse af aktivitet over basislinjen, hvis aktivitet skal finansieres.

Region Syddanmark er kendetegnet ved, at der her også er en høj grad af takstafregning til 55 pct. af DRG-taksten for aktivitet over basislinjen. Der er heller ikke noget loft. Modsat Region Hovedstaden er modellen imidlertid målrettet, idet den foruden akutte patienter heller ikke belønner sygehusene for ekstra aktivitet på det stationære medicinske område, hvor de mindst mobile patienter findes. Der er ikke over tid tegn på forsøg på opbremsning i form af fx introduktion af lofter i modellen.

Region Midtjylland er kendetegnet ved, at den starter med en høj grad af takstfinansiering med en afregning på 55 pct. af DRG-taksten for aktivitet over basislinjen også uden loft. Den minder således en del om modellen i Region Hovedstaden, særligt fordi der heller ikke er nogen målretning mod bestemte patientgrupper. Allerede midt i 2007 ændres takstmodellen, da afregningen for aktivitet over basislinjen fjernes for de stationære medicinske patienter. Derefter kører Region Midtjylland under suspensionen af det udvidede frie valg og frem til midten af 2009 med en model, hvor der slet ikke er nogen afregning for aktivitet over basislinjen. Fra midten af 2009 introduceres så en række mindre puljer med afregning på 50 pct. af DRG-taksten til særlige mobile grupper.

Region Nordjylland er kendetegnet ved, at den har en lav afregningstakst på 20 pct. af DRG-taksten for aktivitet over basislinjen (dog uden loft), men til gengæld har den nogle store puljer målrettet meraktivitet og hjemtrækning af aktivitet fra andre regioner og private sygehuse, og disse puljer har takster på henholdsvis 70 pct. og mellem 60 og 80 pct. af DRG-taksten i hele perioden. Der kan ikke ses noget tegn i modellen på, at man forsøger at bremse op fx gennem indførsel af lofter.

Region Sjælland er kendetegnet ved, at den i hele perioden fastholder en meget høj afregningstakst på 70 pct. af DRG-taksten for en del af aktiviteten over basislinjen. Frem til storkonflikten i 2008 kan der ydermere produceres videre til 55 pct. af DRG-taksten uden loft, når produktionsgrænsen for de 70 pct. var nået. Fra foråret 2008 blev dette såkaldt sekundære takstloft sat ned til 10 pct. af DRG-taksten, og i sidste halvdel af 2010 blev det sat ned til 0 pct. Der blev altså indført et loft, så takstfinansieringen med 55 pct. kun kunne fortsætte til et vist niveau, men Region Sjælland har fastholdt en generel takstfinansiering uden målretning mod mobile patientgrupper.

Den første forventning var, at der skulle være en tendens til øget opbremsning i modellerne i form af fx lofter i løbet af perioden, og den har fundet en vis støtte. Dette er sket i Region Hovedstaden, Region Midtjylland og Region Sjælland, mens kun Region Nordjylland og Region Syddanmark ikke har lagt en opbremsning ind i deres modeller. De har omvendt heller ikke gjort deres modeller mere aktivitetsfremmende gennem mere takstfinansiering.

Den anden forventning var, at især Region Nordjylland og Region Sjælland ville have en betydelig selektivitet i deres takststyringsmodeller, da de to regioner har de mest mobile patienter. Region Nordjylland passer meget fint med forventningen, da regionen kombinerer en relativt lav generel takstfinansiering med en udpræget selektiv takstfinansiering af de mest konkurrenceudsatte behandlinger. Region Sjælland er imidlertid mere problematisk for forventningen, da regionens takstmodel kombinerer en relativt høj generel takstfinansiering med en beskeden grad af selektiv finansiering af de behandlinger, der bruges af de mest mobile patientgrupper.

Begrundelser for regionernes takststyringsmodeller

Det ser således ikke ud til, at patientmobilitet og det generelle økonomiske pres på regionerne alene kan forklare valget af takststyringsmodeller i regionerne. Andre forhold kan have spillet ind. Tabel 3 viser således, hvordan regionerne begrundet valget af takststyringsmodeller, og hvorfor man har foretaget (eller ikke foretaget) ændringer af modellerne.

Region Hovedstaden er kendetegnet ved, at takstmodellen, som har været relativt stabil, først og fremmest er lavet til at skabe aktivitet. Dog har man ønsket, at det ikke pludselig løber løbsk, og har derfor indført en nødbremse i form af en bestemmelse om, at der administrativt kan indføres et loft. Man ser også en selvstændig værdi i stabilitet, hvilket alligevel ikke har afholdt Regionerne fra i 2010 at indføre administrativ godkendelse af meraktivitetsprojekter med henblik på at holde yderligere hånd i hanken med udgifterne. Det er i overensstemmelse med hypotesen, at man i en region, der ikke står over for noget stort udgiftspolitisk dilemma, ikke vil indrette takstmodellen ud fra frygten for at miste borgere til behandling i andre regioner. Samtidig har man netop indført administrativ godkendelse af meraktivitet ud fra et ønske om at begrænse udgifterne, hvilket netop svarer til antagelsen bag forventningen om, at regionerne vil reagere på det stigende generelle udgiftspres ved at indlægge begrænsninger i takstmodellerne.

Region Syddanmarks målretning af sin takstmodel har været begrundet i en række forhold, herunder ønsket om at beskytte nogle svage patientgrupper mod incitamentsstyring, et ønske om øget produktivitet samt ikke mindst at

sikre sig mod risikoen for, at for mange patienter forsvinder ud til behandling i andre regioner og på privathospitaler. Region Syddanmark understøtter antagelsen om, at dilemmaet mellem ønsket om både økonomisk styring og høj aktivitet ligger til grund for indretningen af deres takstmodel.

Region Midtjylland forklarer valget af den oprindelige takstmodel med hensynet til at øge aktiviteten generelt. De senere ændringer – med undtagelse af den rene rammestyring i forbindelse med konflikten og suspensionen af det udvidede frie valg – begrundes først og fremmest med ønsket om at sikre budgetoverholdelse og dernæst med ønsket om at håndtere patienters valg af behandling uden for regionen. Det er således i overensstemmelse med forventningen om, at det generelle udgiftspres vil føre til større brug af lofter.

Region Nordjylland er kendetegnet ved, at der er et meget stort fokus på patientmobilitet, hvilket helt svarer til forventningerne. De bemærkelsesværdige manglende tegn på opbremsning viser sig imidlertid ikke at være udtryk for en manglende opbremsning. Opbremsningen er sket gennem andre ledelsesmæssige tiltag, og takstmodellen følger først efter i 2011. Man har dog ikke den store tiltro til modellen som et styringsmiddel i forhold til sådanne kursændringer. Det udfordrer en væsentlig antagelse bag artiklens hypotese, nemlig at man gennem de formelle afregningssystemer rent faktisk formår at styre hospitalernes adfærd.

Endelig er der Region Sjælland, der opfører sig anderledes end forventet, da regionen kun har haft en moderat målretning af takstmodellen. Regionen har dog som forventet foretaget en opbremsning i modellen gennem indførelse af lofter. Men Region Sjællands model begrundes rent faktisk også ud fra konkurrencesituationen, men fokus er ikke så direkte på at holde på konkrete patientgrupper, men i stedet på at håndtere situationen gennem en generelt højere produktivitet. Det vurderes således ikke, at der har været behov for at udskille bestemte mobile patientgrupper i modellen. Ydermere betoner man også, at lighedshensynet er vigtigt, hvilket også taler imod at målrette modellen mod bestemte patientgrupper. Samtidig er man også bevidst om, at en række opstramninger, som man rent faktisk foretager, er problematiske i forhold til håndtering af dilemmaet. På den anden side er der en skepsis, ligesom i Region Nordjylland, i forhold til hvor meget man reelt kan styre med takstfinansiering. Det er dog en klar opfattelse af, at taksterne kan bruges til at sende signaler til hospitalerne. For det andet er der en forestilling om, at det er i forhold til nogle andre mere strukturelle parametre, at problemet med de mange udenregionale patienter skal håndteres, hvilket ligeledes tyder på, at antagelsen om de formelle takstmodellers gennemslagskraft skal modereres.

Table 3. Begrundelser for valg af takststyringsmodel blandt centrale administrative aktører på økonomiområdet

Hovedstaden	Begrundelser for startmodel			
	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland
Loft unødvendigt hvis budgettet holder	Skal honorere fornuftigt omkostningsniveau	Mere er godt	Mere aktivitet hvor man er konkurrenceudsat	Vil producere rigtigt meget
Mere aktivitet for penge	Afbalancere dialog		Ville have højere end 20 pct. afregning hvis midler	Gennemskuelighedsønske ved at stille grupper lige
Nødbremse	Ikke udfordre det akutte Det elektriske kan skrue op og ned Flytte mod planlagte forløb Håndtering af konkurrence		Udgiftshensyn spiller mindre rolle Nå produktivitetskravet Ligebehandlingsprincip for alle områder	Den medicinske patient skal der også være plads til Skal give lavere enhedsomkostninger givet kæmpe udenregionalt forbrug

- fortsætter -

Begrundelser for stabilitet og forandring				
Hovedstaden	Syddanmark	Midtjylland	Nordjylland	Sjælland
<i>Stabilitet</i>		<i>Fra takst mod ramme</i>	<i>Små forandringer</i>	<i>Stabilitet</i>
Passe på at lave for meget om	Ønske om stabilitet Lade være at lave om (det kan systemet ikke indrette sig på)	Forsøg på udgiftskontrol Loft da økonomien strammer til	Mindre tilskyndelse til at trække tom aktivitet hjem	For radikale og for hyp-pige ændringer, så mister det sin effekt
<i>Bevægelse mod ramme-styring</i>	<i>Forudsætninger for stabilitet</i>	Undgå patienter går ud af region, hvis man klap-per kassen i	<i>De facto bevægelse mod rammestyring</i>	<i>Fra aktivitets- til udgifts-fokus</i>
I 2011 sattes automatik-ken (i adm. godkendelse) ud af kraft	Benhård økonomistyring		Mere fokus på ramme-styring i 2010	Bruge takststyringen til at understøtte budget-toverholdelse
<i>Skepsis over for modellens effekter på udgifter</i>	Vi kan godt tåle et enkelt år, hvor vi skal betale mere, end vi havde budgetteret		Signaleret at X sygehus maksimalt kan trække x mio. på meraktivitetsaf-regning	Signalværdi: hertil ven-ner og ikke mere
Man ved jo ikke helt, om aktivitetsudvikling har med vores regesæt at gøre			Få sendt ændrede signa-ler ud	Hvis vi skærer for meget, så er det bare direkte ud af regionen. Når vi har gjort det, så er det fordi, det er på struktursiden, at vi mente, vi kunne gøre noget markant.
			<i>Skepsis over for modeleff-fer på udgifter</i>	Skepsis over for model-lens effekter
			Det er ikke takststyring (...) det er ledelse	
			Fintuningsmodeller dur ikke, når man har radikale kursskifter	

Analysen kan opsummeres på den måde, at der klare indikationer på, at man i regionerne har forsøgt at håndtere det udgiftspolitiske dilemma gennem indretningen af takstmodellen, men det er sket i et samspil med andre forhold og hensyn. Det større generelle udgiftspres er således blevet reflekteret i modellerne. Samtidig er der dog indikationer på, at værdier såsom lighed sætter begrænsninger for, hvordan man i regionerne opbygger sin takstmodel. I Region Sjælland indikerer interviewmaterialet således, at lighed mellem patientgrupper er et centralt hensyn, der begrænser tilpasningen af takstmodellen til presset fra det udgiftspolitiske dilemma.

Konklusion

Udgangspunktet for artiklen er det udgiftspolitiske dilemma, som regionernes nye rammevilkår har stillet dem over for. Regionerne er underlagt en fast udgiftsramme uden, at de samtidig selv kan kontrollere deres aktivitet, da regionens patienter har ret til at søge behandling uden for regionen eller på private sygehuse på regionens regning. Baseret på antagelserne fra rationel institutionel teori var den første forventning, at regionerne på grund af de nye rammevilkår ville presse staten for flere midler til sygehusdriften, og at de ville have gode muligheder for at have held med dette forehavende. Dét viste sig at holde stik. Den anden forventning var, at regionerne også ved udformningen af deres takstfinansieringssystem ville søge at håndtere det udgiftspolitiske dilemma. Jo stærkere dette dilemma var, desto mere ville regionen finansiere meraktivitet, der var rettet mod de mest mobile patientgrupper, der ellers vil søge behandling andetsteds. Samtidig var det forventningen, at den mindre ressourcelighed i regionerne generelt har nedtonet takstmodellernes økonomiske tilskyndelse til at fremme aktiviteten. Der er i regionernes takstmodeller klare tegn på målretning af takstfinansieringen mod særligt mobile grupper samt særlige meraktivitets- og hjemtrækningspuljer. Der er til gengæld ikke systematisk sammenhæng mellem dilemmaets styrke og konkurrenceorienteringen af takstmodellerne, idet særligt Region Sjællands takstmodel er mindre selektiv end forventet. Til gengæld viser den kvalitative analyse af begrundelser for udformningen af regionernes takstmodeller klare tegn på, at patientmobiliteten har betydning. Flere andre forhold spiller imidlertid også ind. For eksempel er der en vis mistro til, hvor effektive takstmodeller egentlige er til styring af sygehuse. Dette understreger for det første, at selvom institutionelle valg forsøges styret af rationelle hensyn, vil der være usikkerhed knyttet til disse valg. Ledelse foregår således ikke en i situation med fuld sikkerhed om konsekvenserne af institutionelle valg. Der er givet den økonomiske incitamentsteori også gode grunde til at tro, at det på sygehusområdet giver forhold som lav troværdighed,

professionel motivation samt det meget aggregerede niveau, hvor takstmodellerne sætter ind, vil være svært at få stærke og entydige effekter af ændringer i takstmodeller (Andersen et al., 2010; Dixit, 2002; Burgess og Ratto, 2003). Den kvalitative analyse viser imidlertid også, at normative lighedshensyn modererer sammenhængen mellem de økonomiske tilskyndelser og udformningen af takstmodellen. Tilpasningen af modellen til udfordringerne sker således inden for rammerne af nogle politiske og normative værdipræmisser. En forståelse af regionernes adfærd må derfor også bygge på sådanne mere normative aspekter (Jørgensen, 2002; Le Grand, 2003). Men samlet set kan takstmodellernes udformning dog ses som et grundlæggende rationelt bidrag til at adressere de udgiftspolitiske udfordringer, som regionerne står over for.

Samtidig er det værd at bemærke, at uanset om takstmodellerne fuldt ud evner at bidrage til at løse regionernes udgiftspolitiske dilemma, har de klare fordelingsmæssige konsekvenser for patienterne. Selektiviteten i takststyringsmodellerne har som påpeget den tilsigtede konsekvens at øge aktiviteten på områder, hvor patienterne er mest mobile. Det er imidlertid ikke nødvendigvis inden for de områder, hvor patienterne er mest syge eller ressourcetsvage. Tværtimod er der ofte tale om relativt velfungerende og ressourcestærke patienter, der har brug for mindre kirurgiske indgreb, og som har mulighed for og overskud til at søge behandlingen uden for hjemregionen. Det giver god økonomisk mening at søge at holde på disse patienter på bekostning af svagere patienter, der ikke evner at søge behandling uden for regionen, men det er ikke nødvendigvis en rimelig prioritering ud fra en række andre, ikke økonomiske hensyn, det være sig lighedsbetragtninger eller hensyntagen til de svageste og mest behandlingskrævende patienter, der er gængse og hæderkronede hensyn inden for sundhedsvæsenet. Hvis man hylder lighedshensyn eller hensynet til de svageste grupper, skal man – her som på andre offentlige serviceområder – være varsom med at give offentlige myndigheder et økonomisk incitament til at forfølge andre målsætninger. Det kunne jo være, at de fulgte dem.

Note

1. Artiklens datagrundlag vedrørende den interne takststyring stammer fra et fælles forskningsprojekt mellem KREVI, Forskningsenheden for Sundhedsøkonomi og denne artikels forfattere (begge fra AU) (se www.krevi.dk for en nærmere beskrivelse), der bygger på en dokumentgennemgang af takststyringsmodellerne i de fem regioner for perioden 2007-2010 samt interviews med to til tre centrale administrative aktører i hver region. Interviewene bruges til at supplere dokumenterne i forhold til at beskrive udviklingen i regionernes takstmodeller samt til at analysere de motiver og forestillinger, der har været knyttet til udformningen af modellerne

i hver region. Interviewene er (blandt andet) blevet kodet med en kode, der indikerer, at et tekststykke indeholder et udsagn, der belyser regionernes begrundelser for valg af takstafregningsmodel. Selve analysen er komparativ, og regionernes karakteristika og modeller analyseres både over tid og mellem regionerne med henblik på at undersøge, hvorvidt dilemmaets styrke er reflekteret i takstmodellerne. Dette suppleres med sammenligninger af de begrundelser og forestillinger, der har ligget bag regionernes modeller. De anvendte displays indeholder kondenseringer af interviewpersonernes udsagn, og alle typer udsagn – også dem som måtte stride imod hovedtendensen i displayet – er præsenteret.

Literatur

- Andersen, Lotte Bøgh, Mads Leth Jakobsen, Thomas Pallesen og Søren Serritzlew (2010). *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*, 1 udg. Aarhus: Via Systime
- Andreasen, Michael Nyhus, Jes Søgaard, Jakob Kjellberg og Mette Bastholm Jensen (2009). *Privat/offentligt samspil i sundhedsvæsenet, rapport fra DSI*. København: DSI.
- Ankær-Jensen, Anni, Pernille Rosling og Lone Bilde (2006). Variable Prospective Financing in the Danish Hospital Sector and the Development of a Danish Case-mix System. *Health Care Management Science* 9: 259-68.
- Bech, Mickael (2004). *Choice of Hospital Reimbursement: Incentives and Tradeoffs*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Betænkning 471 (1968). *Statens refusioner af kommunernes udgifter*.
- Betænkning 1366 (1998). *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor*.
- Brancheforeningen for Danske Privathospitaler og Klinikker (2011). *Baggrundsnotat – Privathospitalerne er ikke overbetalte*. <http://privatehospitaler.dk/wp-content/uploads/Baggrundsnotat-Privathospitalerne-er-ikke-overbetalte-final.pdf>
- Burgess, Simon and Marisa Ratto (2003). The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy* 2 (19): 285-300.
- Danske Regioner (2007-12). *Økonomiaftale (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012)*. <http://www.regioner.dk/Økonomi/Økonomiaftaler.aspx>
- Danske Regioner (2009a). *Aftale mellem Danske Regioner og BPK om vilkårene for private sygehuse og klinikker vedr. udvidet frit valg, Notat*. <http://www.regioner.dk/DanskeRegionerInternet/Aktuelt/Nyheder/2009/December/Nye%20delaftaler%20mellem%20Danske%20Regioner%20og%20privathospitalerne.aspx>
- Danske Regioner (2009b). *Fakta om takstniveau for private sygehuse i forhold til DRG-takster, Notat*. http://www.regioner.dk/Sundhed/-/media/Filer/Sundhed/Fakta_om_takstniveauet_for_private_sygehuse.ashx
- Danske Regioner (2010). *Styr på regionerne 2010*. København: Danske Regioner.
- Dixit, Avinash (2002). Incentives and Organizations in the Public sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources* 37 (4): 696-727.

- Dørken, Rasmus, Simon Feilberg, Torben Buse, Mads Leth Felsager Jakobsen, Thomas Pallesen, Xenia Brun Hansen, Søren Rud Kristensen og Mickael Bech (2012). *Takststyring i faste rammer. En analyse af takst- og økonomistyringen på sygehusområder*. Aarhus: Krevi.
- Finansministeriet (2011). *Budgetoversigt2*. København: Finansministeriet.
- Hansen, Xenia Brun (2012). *Appendiks til rapporten "Takster i faste rammer". Datadokumentation*. Aarhus: Krevi. http://krevi.dk/files/Appendiks_-_Hansen._Datadokumentation.pdf
- Horn, Murray J. (199). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jegers, Marc, Katrien Kesteloot, Diana De Graeve og Willem Gilles (2002). A Typology for Provider Payment Systems in Health Care. *Health Policy* 60: 255-273.
- Jørgensen, Torben Beck (2002). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amt og kommuner*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Lov nr. 543 af 24. juni 2005 om regionernes finansiering.
- March, James. G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2011). DRG-systemet. Takster. <http://www.sum.dk/Sundhed/DRG-systemet/Takster.aspx>
- Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Pallesen, Thomas og Lars Dahl Pedersen (2008). Health Care in Denmark: Adapting to Cost Containment in the 1980s and Expenditure Expansion in the 1990s, pp. 227-250 i Erik Albæk, Leslie C. Eliason, Asbjørn Sonne Nørgaard og Herman M. Schwarz (red.), *Crisis, Miracles and Beyond*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Pallesen, Thomas (1998). *Health Care Reforms in Britain and Denmark: The Politics of Economic Success and Failure*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Pedersen, Lars Dahl (1997). *The Politics of Cost Containment in Public Services: Hospital Budgeting in Denmark, Germany, and the Netherlands, 1978-92*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Stiglitz, Joseph E. (1991). Symposium on Organizations and Economics. *The Journal of Economic Perspectives* 5 (2): 15-24.
- Tjerbo, Trond og Terje P. Hagen (2009). Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting after the Norwegian Hospital Reform. *Scandinavian Political Studies* 32 (3): 337-358.

Christian Albrekt Larsen

Et essay om økonomisk ulighed, befolkningens forestillingsunivers og opbakningen til omfordelende velfærds politikker

Artiklen diskuterer, hvorledes udviklingen i økonomisk ulighed og fattigdom kan påvirke befolkningers forestillingsunivers. Artiklen analyserer USA og Storbritannien, der udmærker sig ved at være blandt de OECD-lande, hvor uligheden og den relative fattigdom er steget mest i perioden fra 1970'erne og frem, og Sverige og Danmark, der udmærker sig ved det modsatte. Der peges på tre centrale områder, der kan være under påvirkning: 1) forestillinger om, hvorvidt samfundsudviklingen har været en "succes" eller "fiasko", 2) forestillinger om, hvorvidt man kan stole på sine medborgere eller ej og endelig 3) forestillinger om, hvorvidt "de fattige" er almindelig mennesker, der har det svært, eller derimod sociale afvigere, der vækker moralsk forargelse. Ved hjælp af surveyundersøgelser illustreres det, hvorledes amerikanerne og briterne på disse tre områder er havnet med et forestillingsunivers, der synes at gøre det vanskeligere og vanskeligere at skaffe politisk opbakning til omfordelende velfærdsstatslige politikker. Det illustreres ligeledes, hvorledes svenskerne og specielt danskerne er havnet med et modsat forestillingsunivers, hvilket skaber en massiv folkelig opbakning til omfordelende velfærdsstatslige politikker.

The American Dream is that dream of a land in which life should be better and richer and fuller for every man, with opportunity for each according to ability or achievement. ... It is not a dream of motor cars and high wages merely, but a dream of social order in which each man and each woman shall be able to attain to the fullest stature of which they are innately capable, and be recognized by others for what they are, regardless of the fortuitous circumstances of birth or position.

James Truslow Adams (1931, Epic of America)

Det er et klassisk politologisk spørgsmål, hvorfor nogle befolkninger støtter en stor og omfordelende velfærdsstat, mens andre er langt mere skeptiske. I den politologiske værktøjskasse kan man hente forklaringer på "input-siden" af det politiske system. Forskellene kan fx skyldes partiers og interesseorganisationers mobilisering af befolkningen (Korpi, 1983), dybe kulturelle værdier

(Lipset 1997) eller graden af etnisk heterogenitet (Alesinar og Glaeser, 2004). Politologien henter imidlertid i stigende grad også sine forklaringer på "output-siden" af det politiske system. I velfærdsstatsforskningen er det blevet en udbredt opfattelse, at den institutionelle indretning (fx hvorvidt ydelser primært gives efter universelle eller selektive kriterier) producerer en betydningsfuld feedback (fx Pierson, 1993, 2000; Larsen, 2006). Det er også blevet teoretiseret, hvorledes direkte oplevelse med politisk "out-come", fx kvaliteten og organiseringen af velfærdsstatens serviceydelser påvirker holdningsdannelse (fx Kumlin, 2002; Soss, 1999). Nærværende artikel vil med udgangspunkt i denne tradition diskutere, hvorledes udviklingen i den økonomiske lighed og ulighed kan påvirke folkelige forståelser, der er centrale for opbakningen til velfærdsstatslige politikker. Dette vil blive gjort ved at foretage en sammenligning af danskernes, svenskernes, briternes og amerikanernes forståelsesunivers. Disse lande er interessante, da de har bevæget sig i vidt forskellige retninger.

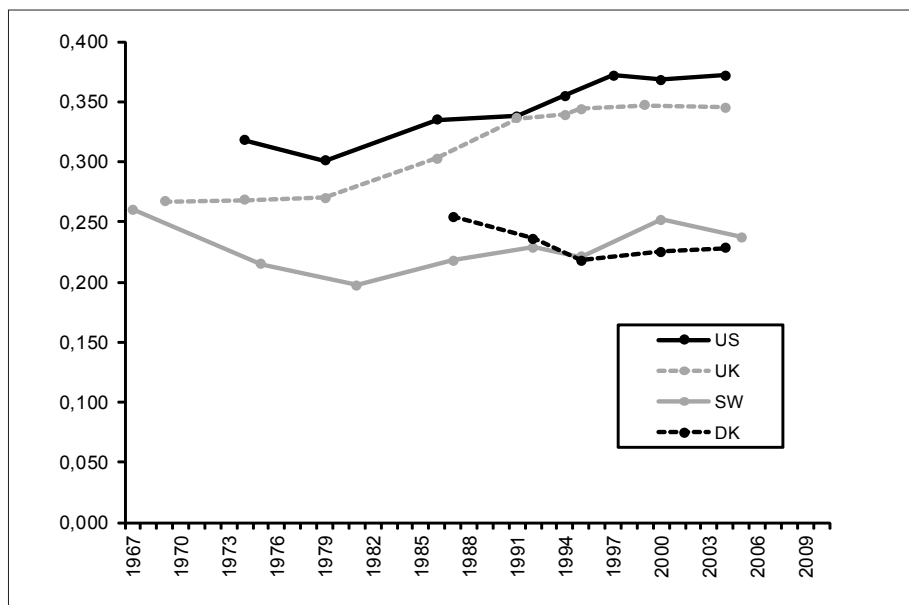
Et stort anlagt OECD-studie af udviklingen i indkomstfordelingen i de vestlige lande i de seneste tre årtier fik titlen *Growing Unequal*. Og det var specielt de nordiske lande og de anglesaksiske lande, der fulgte vidt forskellige veje fra 1970'erne og frem. De nordiske lande var de eneste, der formåede ikke at forøge indkomstuligheden over den 30-årige periode. I perioden fra 1967 til 1981 lykkedes det ligefrem i Sverige at reducere den økonomiske ulighed. Målt på den såkaldte gini-koefficient (ækvivalerede disponible indkomster målt via Luxembourg Income Study, herefter LIS) faldt uligheden i Sverige fra 0,26 i 1967 til 0,20 i 1981 (se figur 1). Herefter steg den svenske ulighed frem til 2000, men den nåede ikke op på niveauet fra 1967. I 2005 lå den svenske ulighed lidt under 2000-niveauet. Desværre har vi ikke sammenlignelige danske tal for indkomstfordelingen fra før krisen i 1970'erne (den første danske LIS-måling er fra 1987). Nationale historiske kilder viser dog, at indkomstuligheden i Danmark er faldet markant fra 1970 og frem til 2000 (målt på såkaldt udjævningsprocent DØR, 2011: 193). De nyere danske LIS-tal viser, at det lykkes Danmark, som et af de eneste lande i OECD-området, at reducere den økonomiske ulighed i perioden fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne. Herefter er uligheden igen steget svagt (se figur 1).¹ Helt anderledes ser det ud i de anglesaksiske lande, og i særdeleshed i USA og Storbritannien. Målt på gini-koefficienten steg uligheden i USA fra 0,32 i 1974 til 0,37 i 2004. Og stigningen er endnu kraftigere, hvis man ved hjælp af nationale data går længere tilbage i tiden. I Storbritannien steg gini-koefficienten fra 0,27 i 1969 til 0,35 i 2004, hvilket ligeledes er ganske dramatisk.

De relative fattigdomsrater følger nogenlunde samme mønster. LIS anvender den klassiske internationale standard, hvor fattige defineres som hushold-

ninger, der har mindre end halvdelen af den indkomst, som en gennemsnits-husholdning har (50 pct. af median disponibel ækvivaleret husholdningsindkomst; se LIS hjemmeside for yderligere detaljer). I Sverige i 1967 lå 10,6 pct. af befolkningen under den relative fattigdomsgrænse, hvilket var faldet til omkring 5,6 pct. i 2005. I Danmark faldt andelen af relativt fattige fra 9,9 pct. i 1987 til 5,9 pct. i 2004 (siden da viser nationale data en stigning). I Storbritannien steg andelen af relativt fattige ifølge LIS-data fra 5,5 pct. i 1969 til 11,2 pct. i 2004 (maksimum i midten af 1990'erne). USA havde høje fattigdomsrater i 1970'erne (15 pct. ifølge LIS i 1974), men det blev dog overgået i midten af 1990'erne; i 1997 befandt hele 18 pct. af befolkningen sig under den relative fattigdomsgrænse (fattigdomsrater ikke vist).

Den økonomiske og politiske historie bag den stigende ulighed i USA og Storbritannien og den bevarede lighed i Sverige og Danmark er lang og interessant, men også ganske velbeskrevet. Jeg vil i stedet udforske ideen om, at disse udviklinger i indkomstuligheden har en effekt på det folkelige forståelsesunivers. Forskning på dette område er i sin vorden, men ikke mindst pub-

Figur 1. Udviklingen i økonomisk ulighed i USA, Storbritannien, Sverige og Danmark. Gini-koefficientera



a. Ækvivalerede disponible indkomster fra første til sidste LIS-måling.

Kilde: Hovedindikator fra Luxembourg Income study (<http://www.lisdatacenter.org/data-access/key-figures/download-key-figures/downloaded> 1/11 2012).

liceringen af bogen *The Spiritlevel* (Wilkinson og Pickett, 2010) har skabt stor interesse for, hvilke effekter ligheden egentlig har. Min interesse stammer fra en hypotese om, at landene er havnet i en spiral, hvor USA og Storbritannien i takt med stigende indkomstulighed fik sværere og sværere ved at skaffe folkelig opbakning til velfærdsstatslige politikker, og hvor Sverige og Danmark i takt med stigende lighed (indtil for nylig) fik lettere ved at skaffe folkelig opbakning (Larsen, 2006: kapitel 9).

Det er ganske vanskeligt at beskrive, hvorledes udviklingen i uligheden har påvirket henholdsvis amerikanernes, briterne, svenskernes og danskernes forståelsesunivers. Vores surveydata rækker typisk ikke så langt tilbage i tid (der findes kun ganske få repræsentative undersøgelser foretaget før midt-1970'erne) og muligheden for at foretage kvalitative interviews er for længst forpasset. I en sådan situation må man støtte sig til en læsning af landenes historier samt nutidige surveys. Dette er metodikken i det første afsnit, hvor forskelle i befolkningernes "kollektive hukommelse" illustreres med data fra ISSP (International Social Survey Program). En anden mulighed er at læne sig op ad de tidsserier, der trods alt findes. Det er metodikken i de to efterfølgende afsnit, der henholdsvis diskuterer ulighedens indflydelse på tillid og opbakningen til kontanthjælpsydelse. Med hensyn til tillid kan de amerikanske og britiske tidsserier føres tilbage til omkring 1960, mens de svenske og danske kan føres tilbage til 1981, hvor den første World Value Survey stiller det klassiske tillidsspørgsmål. Med hensyn til opbakning til kontanthjælpsydelse kan amerikanske tidsserier føres tilbage til 1973, mens de britiske, svenske og danske kan føres tilbage til midt-1980'erne. I sidstnævnte tidsserier er spørgsmålsformuleringerne ikke identiske, hvorfor de ikke kan bruges til at sammenligne niveauer på tværs af lande. Men de kan bruges til at sammenligne trends i de enkelte lande. Trods disse metodiske begrænsninger vil artiklen forfølge tanken om, at uligheden påvirker forståelsesuniverser. Det anvendte data bruges ikke til at verificere eller falsificere, men til at illustrere ideen om en feedback-effekt fra ulighed og fattigdom.

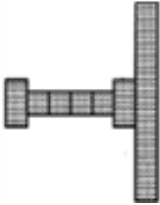
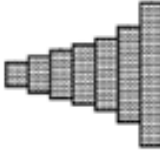
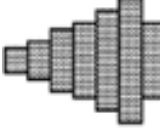
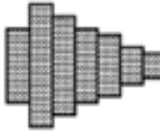
Den kollektive hukommelse om samfundsudviklingen: Succes eller fiasko

Et vigtigt parameter for at støtte eller opponere imod velfærdsstatslige politikker er, om sådanne politikker tidligere har været en succes eller en fiasko. En sådan evaluering af tidligere politikker kan kaldes en kollektiv hukommelse eller et kollektivt minde, hvilket Rothstein definerer som "et billede af fortidige begivenheder delt af en begrænset gruppe af mennesker" (egen oversættelse fra Rothstein, 2005: 160). En sådan kollektiv hukommelse er et vigtigt

rammevilkår for de politiske kampe. Derfor er der altid et politisk strategisk slagsmål om, hvorledes fortiden så ud (se fx Rothstein, 2005: kapitel 7 for en diskussion). For de fleste danskere og svenskere tolkes økonomisk lighed og lave niveauer af fattigdom som en indikator på, at de velfærdsstatslige politikker virker. Specielt danskerne lever med en forståelse af, at socialdemokraterne via velfærdsstatslige politikker har ”sejret” – måske endda sig selv ihjel. Det er sigende, at målt i 2003 var danskerne det folkeslag (ud af 27 OECD-lande), der var mest stolt af deres velfærdsstat (Larsen, 2008). Svenskerne kom ind på en 11. plads. En anden måde at illustrere det på er ved at se på, hvorledes befolkninger opfatter strukturen af det samfund, som de bor i. I 2009 blev danskerne i den årlige ISSP-undersøgelse bedt om at angive, hvilke af fem diagrammer beskrev det danske samfund bedst (se tabel 1). Af alle medvirkende lande (hidtil samlede data, oktober 2011) havde Danmark den største andel respondenter (57 pct.), der angav Type D: ”Et samfund hvor de fleste mennesker befinder sig i midten” (se tabel 1). Det næsthyppest danske svar, angivet af 25 pct., var Type C: ”En pyramide – bortset fra at der kun er nogle få mennesker i den absolutte bund”. Kun 10 pct. svarede Type B, mens henholdsvis 2 og 3 pct. svarede Type A og Type E (se tabel). Respondenterne blev også spurgt, hvilket samfund de ville foretrække, hvortil langt hovedparten, 60 pct., svarede Type D. Danskerne har således en udpræget opfattelse af at have det samfund, som de gerne vil have. Svenskernes ønskesamfund ligner stort set danskernes; langt hovedparten svarer også Type D i Sverige. Adspurgt om det faktiske samfund er det hyppigste svenske svar også Type D, angivet af 37 pct., og det næsthyppest svar er ligesom i Danmark Type C, angivet af 29 pct. Men andelen er mindre end i Danmark, hvilket indikerer en større tvivl om, hvorvidt den gamle socialdemokratiske drøm om *folkhemmet* blev realiseret. Svenskerne er dog stadig langt mere optimistiske end amerikanerne og briterne (se Larsen, under udgivelse, for analyse af generationseffekter).

I modsætning til danskerne og svenskerne lever mange amerikanere og briter med en kollektiv hukommelse om, at deres samfundsudvikling på nogle områder har været ”fejlslagen”. Trods *the American dream* er det kun 27 pct. af amerikanerne, der mener, at de lever i et Type D-samfund, hvor de fleste mennesker befinder sig i midten. I Storbritannien står det endnu værre til. Her er det kun 19 pct., der mener, at de lever i et Type D-samfund. Og Type D er netop, hvad både hovedparten af amerikanere (49 pct.) og briterne (60 pct.) drømmer om; hvis ikke lige det skulle være for Type E, et samfund med ”mange mennesker nær toppen og kun få nær bunden”. Ligesom i Danmark og Sverige drømmer stort set ingen om et Type A-samfund, og kun ganske få om et Type B-samfund. Til gengæld oplever mange amerikanere og briter, at de le-

Tabel 1. Folkelige forestillinger om idealsamfund og faktisk samfund. 2009

						
	Type A: En lille elite på toppen, meget få mennesker i midten og den store masse på bunden	Type B: Et samfund som en pyramide med en lille elite på toppen, flere mennesker i midten og flest på bunden	Type C: En pyramide - bortset fra at der kun er nogle få mennesker i den absolutte bund	Type D: Et samfund hvor de fleste mennesker befinder sig i midten	Type E: Mange mennesker nær toppen og kun få nær bunden	N (100 pct.)
Faktisk samfund:						
USA	17	40	15	27	3	1167
Storbritannien	15	40	19	19	3	1848
Sverige	7	23	29	37	2	1078
Danmark	2	10	25	57	3	1442
Idealsamfund:						
USA	3	9	13	49	26	1143
Storbritannien	1	7	17	60	15	1825
Sverige	1	3	12	52	32	1053
Danmark	0	2	8	60	30	1410

Spørgsmålsformulering: "Først – hvilken type samfund mener du, Danmark (Sverige/USA/ Storbritannien) er i dag – hvilket diagram kommer nærmest?". Dernæst "hvordan synes du, Danmark (Sverige/USA/Storbritannien) burde være – hvilken type ville du foretrække?" Ved ikke" udeladt.

Kilde: ISSP 2009 undersøgelsen.

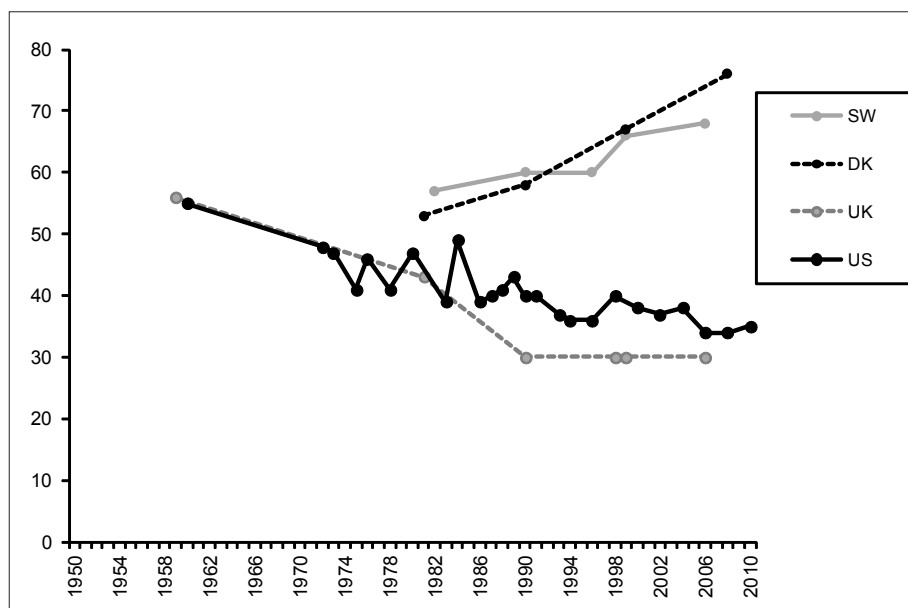
ver i sådanne samfund. I begge lande angiver 40 pct. Type B: "Et samfund som en pyramide med en lille elite på toppen, flere mennesker i midten og flest på bunden". I begge lande er det, det hyppigste svar. Henholdsvis 17 pct. af amerikanerne og 15 pct. af briterne angiver Type A, dvs. et samfund med "en lille elite på toppen, meget få mennesker i midten og den store masse på bunden". Det er på ingen måde det samfund, hverken amerikanere eller briter ønsker.

Vi har ikke lange tidsserier på disse spørgsmål, men det er plausibelt, at danskernes og svenskernes opfattelse af at leve i det foretrukne samfund kan stamme fra udviklingen i ulighed beskrevet i indledningen. En "sejr", der i vid udstrækning (i øvrigt ikke uberettiget) tilskrives velfærdsstatens omfordelende mekanismer (fx Korpi og Palme, 1998). Denne kollektive hukommelse om "succes" med den førte politik er formentligt ganske væsentlig for den fortsatte folkelige opbakning til velfærdsstaten og den fortsatte modstand mod (neo-) liberale eksperimenter. Omvendt er det også plausibelt, at amerikanernes og briternes opfattelse af ikke at bo i det ønskede Type D-samfund kan henføres til det den stigende ulighed og fattigdom. Der findes ikke lange amerikanske sammenhængende tidsserier, men det tilgængelig datamateriale indikerer, at troen på muligheden for økonomisk succes er aftagende, specielt blandt afroamerikanere (Hochschild, 1995). Hvorvidt denne "fejlslagenhed" skyldes neoliberale eksperimenter eller derimod de førte velfærdsstatslige politikker (typisk målrettede), har været et permanent diskussionsemne i amerikansk og britisk politik de sidste tre årtier. Det var et trumfkort for Reagan, at Johnson-regeringens *war against poverty* (1964) var "tabt" i stedet for "vundet". Det samme trumfkort blev spillet i Murrays betydningsfulde bog *Losing Ground* fra 1984. Ved hjælp af to simple grafer viste Murray, at fattigdommen tilsyneladende voksede i takt med udgifterne til fattigdomsbekæmpende politikker. Murrays konklusion var, at det var politikken, der var årsagen. At amerikanske fattigdomsbekæmpende politikker i 1960'erne og 1970'erne skulle være årsagen til stigende fattigdom i 1980'erne, er i forskningsverdenen et meget lidt anerkendt synspunkt. Ikke desto mindre levede forestillingen videre og var central for AFDC-reformen (kontanthjælpsreformen) i 1996. Diagnosen blev også udbredt til Storbritannien, hvor den ligeledes satte sig betydelige spor i befolkningens forestillinger (Dean og Taylor-Gooby, 1992). Senest er Cameron kommet til magten med henvisning til, at det "fejlslagne" britiske *Broken Society* kan henføres til de negative bivirkninger af Labours fattigdomsbekæmpende politikker. Disse folkelige kollektive hukommelser om "succes" eller "fiasko" sætter således nogle vidt forskellige rammevilkår for den politiske debat om de velfærdsstatslige politikker.

Udviklingen i økonomisk ulighed og den gensidige tillid

Befolkningens vurdering af, hvorvidt man kan stole på hinanden, er en anden central forestilling, der kan påvirkes af udviklingen i den økonomiske ulighed. Det er et standardfund inden for tillidsforskning, at økonomisk lighed er meget stærkt korreleret med tillid (målt på spørgsmålet om, hvorvidt man kan stole på de fleste mennesker eller aldrig kan være forsigtig nok); typisk er sammenhængen stærkere end med nogen andre variable (se fx Rothstein og Uslaner, 2005). Selv Robert Putnam, der har holdt hårdt på teorien om betydning af foreningsdeltagelse, har bidt mærke i sammenfaldet mellem den stigende ulighed beskrevet i indledningen og amerikanernes tab af tillid til hinanden (2000: 359). Figur 2 viser udviklingen i gensidig tillid i de fire lande baseret på World Value Study og to tidligere observationer fra henholdsvis USA og Storbritannien. I 1960 svarede 55 pct. af amerikanerne, at man kunne stole på de fleste mennesker. Men i slutningen af 1990'erne var det faldet til 36 pct. Hall

Figur 2. Udviklingen i gensidig tillid i USA, Storbritannien, Sverige og Danmark. Andelen, der angiver, at man kan stole på de fleste mennesker



Note: Spørgsmålsformulering: Alt i alt – mener De, at folk er til at stole på, eller mener De, at man ikke kan være for forsigtig, når man har med mennesker at gøre?

Kilde: 1981–2008 World Value Surveys, UK 1959, Hall (1999:432); US 1960, Putnam (2000: 140).

(1999) kunne genfinde den amerikanske udvikling i Storbritannien. I 1959 sagde 56 pct. af briterne, at man kunne stole på de fleste. I 1990 var det faldet til omkring 30 pct. Det omvendte gør sig gældende i Danmark og Sverige. I 1981 svarede 53 pct. af danskerne og 58 pct. af svenskerne, at man kunne stole på de fleste mennesker. I 2008 og 2007 var det steget til henholdsvis 76 pct. i Danmark og 68 pct. i Sverige. I øvrigt skal det bemærkes, at den mærkelige stigning i USA i 1991 ikke findes i noget nationalt amerikansk surveymateriale (se fx Putnam, 2000 for en god oversigt over nationale amerikanske studier). Det er svært at vurdere, hvor tæt sammenfaldet er mellem trenden i ulighed/lighed og trenden i tillid. Baseret på mere detaljerede amerikanske data konkluderer Uslaner, at trenden i amerikansk ulighed har en stærk evne til at forudsige tillidsniveauet (2002). Det største problem for "lighedsargumentet" har imidlertid været, at det har stået lidt uklart, hvordan ulighed egentlig påvirker vurderingen af, hvorvidt man kan stole på andre medborgere. Larsen (under udgivelse) foreslår, at sammenhængen kan skyldes, at i økonomisk lige samfund tror de fleste, at andre medborgere tilhører midten, mens det omvendte er tilfældet i ulige samfund, hvor hovedparten af ens medborgere menes at tilhøre "bunden" plus en "top" (jf. tabel 1). Der kan fremføres mange argumenter for, hvorfor man specielt kan have tillid til "midten" (se fx Larsen, 2011), men et første argument er, at langt hovedparten af befolkningerne (også i USA og Storbritannien) mener, at de selv tilhører midten. Og man tenderer til at stole på sine egne. Et empirisk fund, der støtter denne tankegang, er, at der på tværs af lande nærmest er en klar sammenhæng mellem, hvor stor en andel der mener, de lever i et Type D-samfund, og andelen der mener, at man kan stole på de fleste. Nærmere analyse viser også, at sammenhængen er gældende på mikroniveau, dvs. individer, der tror de lever i et Type D-samfund, har større tillid end andre (Larsen, under udgivelse).

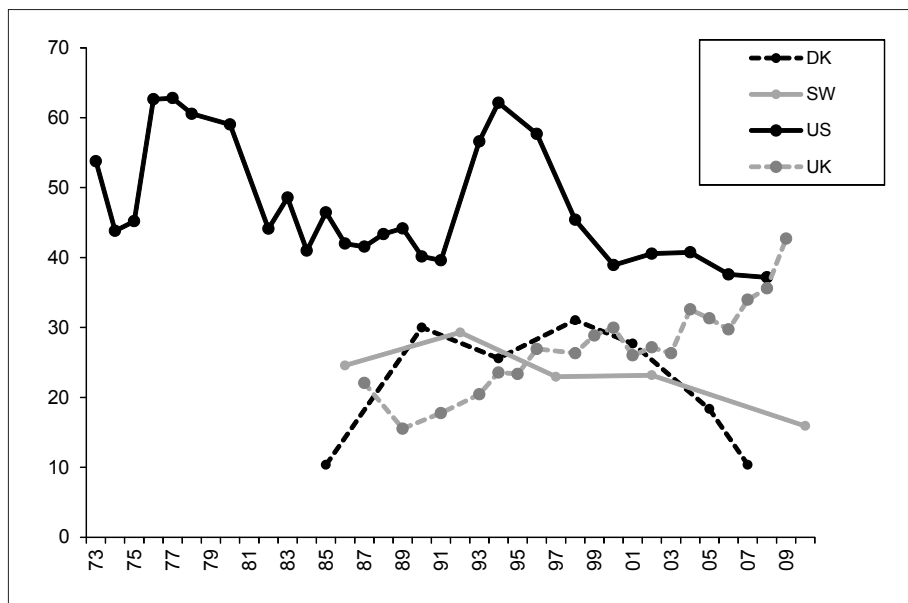
Hvor meget af disse udviklinger i tillid, der skyldes udviklingerne i ulighed/lighed, kan diskuteres. Til gengæld er der nærmest fuldstændig enighed om, at tillid er en vigtig forudsætning for opbakning til velfærdsstaten. Tillid til medborgere forøger tilliden til, at de andre vil betale deres skat, at staten er hæderlig, og at modtagere af ydelser og services ikke snyder. Disse mekanismer om såkaldt betinget opbakning (Levi, 1998) er vist på mange forskellige typer data på tværs af mange forskelle lande.² Både Danmark og Sverige er således havnet i en situation, hvor den folkelige opbakning til velfærdspolitik hjælpes på vej af stigende tiltro til hinanden, mens det modsatte gør sig gældende i USA og Storbritannien.

Udviklingen i økonomisk ulighed og opfattelse af ”bundgrupperne”

Befolkningens opfattelse af velfærdsstatspolitikernes målgrupper er en tredje central forestillingsdimension, der kan blive påvirket af udviklingen i den økonomiske ulighed. Med stigende økonomisk ulighed følger stigende fattigdom, hvilket både i nordiske og angelsaksiske lande opfattes som et betydeligt samfundsmæssigt problem. The American dream var på ingen måde en accept af fattigdom, jf. det indledende citat var det en vision om lighed og opgør med fattigdom. Der er således ikke noget, der får amerikanerne til at føle deres samfund som værende mere ”fejlsagent” end stigende fattigdom. I udgangspunkt er både den amerikanske og den britiske befolkning således positivt indstillet over for forsøg på at bekæmpe fattigdom – men også ulighed mere generelt. I 1997 kom Tony Blair fx til magten under slogans om at gøre op med stigende fattigdom og skabe et meritokratisk middelklassesamfund. Tilstedeværelse af fattigdom etablerer således i første omgang en opfattelse af, at noget skal laves om, mens fravær af fattigdom etablerer en folkelig opfattelse af, at noget skal bevares.

Stigende fattigdom påvirker imidlertid også den folkelige opfattelse af, hvem de ”fattige” egentlig er, og hvad der egentlig er deres problem. I (rige) ulige samfund er fattige genstand for en kontinuerlig interesse, som ofte ikke gavner den politiske kamp mod fattigdom. En af årsagerne er, at den mediemæssige dækning nemt kan komme til at handle om, hvordan ”de fattige” afviger fra majoriteten. Det er en klassisk pointe inden for forskningen i stereotyper. Amerikansk forskning har gentagne gange vist, hvorledes specielt sorte fattige amerikanere afbildes stereotypt i medierne (Gilens, 1996, 2000). I bogen *Why Americans Hate Welfare* (2000) dokumenterede Gilens, hvorledes amerikanernes modstand mod fattigdomsbekæmpende ydelser hænger sammen med deres negative syn på målgruppen. Og netop økonomisk ulighed kan medvirke til en mere negativ bedømmelse af ”bunden”. Der er gode indicier på, at økonomisk ulighed skaber mere kriminalitet, stofmisbrug, opbrud i familien og teenagemødre (Wilkinson og Pickett, 2010). Det er ikke altid ”de fattige”, der er hovedårsagen til de omstændigheder, der skaber ”moralisk panik” i offentligheden (Cohen, 1972), fx stofmisbrug. Men de er lette syndebukke. En anden mekanisme er, at stigende ulighed fører til mere bolig-mæssig segregering, hvilket skaber endnu bedre vilkår for dannelse af negative stereotyper om ”de fattige”. En tredje mekanisme er, at stigende fattigdom ofte fører til et krav om at målrette de offentlige velfærdsydelser og servicere mere, dvs. logikken ”brug kun pengene på dem, der virkelig har brug for det”. Startende med Titmuss (1974) har en langforskningstradition dokumenteret de kontraproduktive effekter af

Figur 3. Modstanden mod at bruge penge på velfærdsydelser målrettet ”de fattige”. USA, Storbritannien, Sverige og Danmark



USA: Andel der svarer, at der bliver brugt for mange penge på welfare (Kilde: General Social Survey).

Danmark: Andel der svarer, at der bliver brugt for meget på kontanthjælp (Kilde: Danske valgundersøgelser); 1985 Goul Andersen, Klassestruktur, klassebevidsthed og sociale modsætningsforhold; spm. Formulering afviger lidt, da der spørges til, om niveauet for bistandshjælp er for højt, passende eller for lavt.

Sverige: Andel der svarer, at der bliver brugt for meget på kontanthjælp. (Kilde: Velfærdsstats survey)

Storbritannien: Andel der er ”helt uenige” eller ”uenige” i, at ”regeringen skal bruge flere penge på velfærdsydelser til de fattige, selvom det afstedkommer højere skatter” (egen oversættelse) (Kilde: British Social Attitudes).

”Ved ikke”-svar er udeladt.

målretning i stedet for universalisme (fx Palme og Korpi, 1998; Larsen, 2006; Horton og Gregory, 2009). Senest har Larsen og Dejsgaard (2012) dokumenteret, hvorledes fattige og kontanthjælpsmodtagere afbildes langt mere positivt i danske og svenske massemedier end i amerikanske og britiske.

Den stigende ulighed har således ikke ført til mindre amerikansk og britisk modstand mod at bruge penge på ”de fattige”; for Storbritanniens vedkommende snarere tværtimod. I USA har der altid været en betydelig opposition mod at bruge penge på de målrettede velfærdspolitikker. I 1973 svarede 53

pct. af amerikanerne, at regeringen brugte for mange penge på *welfare* – et begreb, der bruges som fællesbetegnelse for en række målrettede ydelser, hvor den mest betydningsfulde er det nuværende TANF-program (nuværende kontanthjælpsprogram). Lige efter at den økonomiske krise havde ramt i 1970'erne, toppede modstanden med 63 pct., der mente, at der blev brugt for meget på den slags (se figur 3). Da Reagan kom til i 1981 og begyndte at skære i ydelsesniveauerne, faldt andelen, der mente, at der blev brugt for mange penge en smule til omkring og lidt over 40 pct. Men stik imod forventningen svandt oppositionen mod at bruge penge på dette område ikke ind i takt med, at den økonomiske ulighed og fattigdom blev forøget. Tværtimod oplevede USA i starten af 1990'erne en ny kraftig opposition mod at bruge penge på *welfare*. I 1994 angav 62 pct., at der blev brugt for mange penge. Det var denne folkelige modstand, der fik Clinton til at føre sin første præsidentkampagne under sloganet: "End welfare as we know it". Amerikanerne havde en opfattelse af, at det var velfærdspolitikkerne (i særdeleshed de negative incitament i AFCD-programmet), der havde skabt den "fejlslagne" situation – ikke Reagans neo-liberale politik. Murrays diagnose (1984) havde sat sig fast i amerikanerne. Og end ikke AFDC/TANF-reformen (der fx indførte en femårig livstidsgrænse på kontanthjælp) har kunnet ændre den amerikanske opinion (Soss og Schram, 2007).

At fattigdom kan skabe modstand imod fattigdomsbekæmpende politikker, er endnu tydeligere i Storbritannien. Figur 3 viser andelen, der i den britiske BSA-undersøgelse var "uenige" (helt eller delvist) i, at regeringen skulle bruge flere penge på de fattige. I 1987 var 22 pct. "uenige" i udsagnet om at bruge flere penge på "de fattige". Da uligheden og fattigdommen toppede i 1998 (et år efter Blair kom til magten) var andelen af "uenige" steget til 26 pct. Og selvom de efterfølgende Labour-regeringer ikke havde stor succes med at reducere den økonomiske ulighed og fattigdom (men dog formåede at levere en tydelig opbremsning), mente flere og flere briter, at der blev brugt for mange penge på "de fattige". I den seneste måling fra 2008 var hele 43 pct. af briterne "uenige" i, at der skulle bruges flere penge på "de fattige". Den stigende opposition imod britiske fattige er glimrende beskrevet af Jones (2011; se også Horton og Gregory, 2009).

Til trods for tilstedeværelsen af generøse fattigdomsbekæmpende politikker i Sverige og Danmark, er der kun ganske få, der ønsker at bruge færre penge på kontanthjælp. Vi har ikke helt så lange tidsserier som i USA og Storbritannien. Men i 2009 angiver kun 16 pct. af svenskerne, at der bruges for mange penge på kontanthjælp. Modstanden var større i starten af 1990'erne, hvor 29 pct. svarede, at der blev brugt for mange penge på kontanthjælp (1992).

Denne "top" kan muligvis forklares med den svenske økonomiske krise, der nødvendiggjorde besparelser i hele den svenske velfærdsstat. I Danmark er situationen stort set den samme. Vi har et datapunkt i 1985. Det er ikke helt sammenligneligt med det efterfølgende spørgsmål i valgundersøgelserne, da der spørges til, hvorvidt niveauet for bistandshjælp er for højt, passende eller for lavt, og ikke hvorvidt der bruges for mange, passende eller for få penge på området. Det er dog interessant, at i 1985 var det kun 10 pct. af befolkningen, der mente, at niveauet for bistandshjælp var "for højt". I 1990 mente omkring 20 pct., at der blev brugt for mange penge på kontanthjælp til den enkelte. Fra dette niveau faldt andelen til 16 pct. i 2005 og 9 pct. i 2007, hvilket formentlig er en reaktion på, at VK-regeringen begyndte at skære i kontanthjælpsudbetalinger til indvandrere.

Den politiske logik i de to udviklingsveje

Ovenfor er der argumenteret for, at det kollektive minde om samfundsudviklingen som en "succes" eller "fiasko", borgernes tillid til hinanden og opfattelsen af velfærdspolitikernes målgrupper er påvirket af udviklingen i økonomisk ulighed. Hvorvidt dette kausalforhold er sandt eller falsk, er vanskeligt at dokumentere, men i mindste er der påvist en række interessante empiriske sammenfald. Og tror man på kausalforholdet, åbner det for en lang række interessante teoretiske diskussioner. Den mest oplagte er, at man via en kraftig forøgelse af den økonomiske ulighed kan igangsætte en selvforstærkende kurs. Forøgelse af ulighed og fattigdom flytter et samfund væk fra det, som ønskes af hovedparten af befolkningen. Denne folkelige opfattelse af "fejlslagenhed" kommer nemt til at fungere som et rammevilkår for de politiske diskussioner. Det behøver ikke nødvendigvis at betyde mindre opbakning til velfærds politikker. Men det er en mulighed, da velfærds politikker potentielt kan blive opfattet som en del af problemet. Sker der samtidig et fald i befolkningens tillid til hinanden og en negativ stereotypisering af samfundets bundgrupper, så kan det være overordentlig vanskeligt at skaffe folkelig opbakning til målrettede fattigdomsbekæmpende politikker som kontanthjælp. Til gengæld bliver det i en sådan situation lettere og lettere at skaffe folkelig opbakning til at give hårde straffe. Den straffende politik skal rette op på det "fejlslagne" samfund, beskytte mod snyd og normalisere de afvigende bundgrupper (Wacquant, 2009). Det synes at være den situation, som både USA og Storbritannien er "låst fast" i. Og de seneste optøjer i Storbritanniens fattige kvarterer har kun gjort situationen endnu mere politisk fastlåst.

Sverige og Danmark synes at være "låst fast" i den modsatte situation. Den økonomiske lighed har skabt en oplevelse af samfundsudviklingen som en "suc-

ces”, hvilket etablerer helt anderledes rammevilkår for den politiske diskussion. Rammen har været, hvordan man skal bevare og udbygge de velfærdsstatslige politikker, som synes at have forårsaget denne ”succes” eller ”nordiske model” – de sidste to termer bruges nogle gange nærmest i flæng i den politiske debat. Og Danmark er det mest sigende eksempel. Det er ganske vanskeligt at overbevise danskerne om de negative effekter af velfærdsstatslige politikker (ifølge min overbevisning med rette, men jeg er jo også dansker), og derfor er nedskæringsønsker ofte pakket ind i en retorik om, at man skal ”lave om for at bevare” vores ”succes” eller ”model”. Kombineret med stigende tillid og en yderst positiv opfattelse af samfundets bundgrupper (kritiske røster vil sige positivt stereotypiserende, se Larsen og Dejgaard, 2012) bliver resultatet, at politikerne står over for en nærmest uopslidelig opbakning til velfærdsstatslige politikker generelt og en stabil opbakning til målrettede fattigdomsbekæmpende ydelser specifikt. I perioden fra 2003 til 2008 steg den økonomiske ulighed og andelen af relative fattige i Danmark (DØR, 2011). Man kan godt iagttage enkelte amerikanske og britiske tendenser, fx en intensiveret gøren grin med socialt marginaliserede og en offentlig diskussion om, hvorvidt ”Karina” får for meget i kontanthjælp (en enlig mor, der fik stor mediebevågenhed i 2011). Men der skal efter min vurdering mere til at omstyrte det nordiske forestillingsunivers. En god indikation på det er, at de fleste danskere og svenskere fortsat er ret forbeholdne over for at løse den økonomiske uligheds sociale problemer ved hjælp af hårdere og hårdere straffe. Forøget afstraffelse af samfundets bundgrupper er et klassisk tegn på et samfund, der har mistet tiltroen til velfærdsstatspolitikker. Der er Danmark ikke endnu.

Noter

1. Herefter viser LIS dataene stigende ulighed frem til 2000 og 2004, men dog ikke op til et niveau over udgangspunktet i 1987. Det samme resultat findes i nationale data (blandt andet med brug af anderledes ækvivalensskala); dog med den tilføjelse af den stigende ulighed fra 2003 til 2008 fik den danske gini-coefficient over niveauet fra midt-1980’erne. Det rykker dog ikke ved, at uligheden set i det lange perspektiv fra 1970 til nu har været faldende.
2. Se Rothstein (2005) for argumentet om, at det er statsinstitutionerne, og specielt retssikkerheden i universalismen, der skaber tillid. Der er et vist empirisk belæg for den forklaring (Kumlin og Rothstein, 2005).

Litteratur

Alesina, Alberto og Edward Glaeser (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.

- Cohen, Stanley (1972). *Folk Devils and Moral Panics*. London: MacGibbon and Kee.
- Dean, Hartley og Peter Taylor-Gooby (1992). *Dependency Culture: The Explosion of a Myth*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- DØR (2011). *Dansk Økonomi, efterår 2011*. København: Det Økonomiske Råd.
- Gilens, Martin (1996). Race and Poverty in America. Public Misperceptions and the American News Media. *Public Opinion Quarterly* 60: 515-541.
- Gilens, Martin (2000). *Why Americans Hate Welfare. Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hall, Peter (1999). Social Capital in Britain. *British Journal of Political Science* 29: 417-461.
- Hochschild, Jennifer L. (1995). *Facing Up to the American Dream: Race, Class, and the Soul of the Nation*. Princeton: Princeton University Press.
- Horton, Tim og James Gregory (2009). *The Solidarity Society. Why We Can Afford to end Poverty, and How To Do It with Public Support*. London: Fabrian Society.
- Jones, Owen (2011). *Chavs. The Demonization of the Working Class*. London: Verso.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63 (5): 661-687.
- Kumlin, Stefan (2002). *The Personal and The Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*. Department of Political Science, Göteborg university.
- Kumlin, Stefan og Bo Rothstein (2005). Making and Breaking Social Capital. The Impact of Welfare-State Institutions. *Comparative Political Studies* 38 (4): 339-365.
- Larsen, Christian Albrekt (2006). *The Institutional Logic of Welfare Attitudes*. London: Ashgate.
- Larsen, Christian Albrekt (2008). *Danskernes nationale forestillinger*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Christian Albrekt (2011). Typer af velfærdssamfund, social kapital og tillid, i Paul Hegedahl og Gunnar L.H. Svendsen (red.), *Tillid – samfundets fundament. Teorier, tolkninger, cases*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Larsen, Christian Albrekt (under udgivelse). *The Rise and Fall of Social Cohesion. The Construction and De-construction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*.
- Larsen, Christian Albrekt og Thomas Dejgaard (2012). The Institutional Logic of Images of the Poor and Welfare Recipients. A Comparative Study of British, Swedish and Danish Newspapers. *CCWS Working Paper No. 78*. Aalborg: CCWS, Aalborg Universitet.

- Levi, Margaret (1998). *Consent, Dissent, and Patriotism*. New York: Cambridge University Press.
- Murray, Charles (1984). *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Lipset, Seymour Martin (1997). *American Exceptionalism. A Double-Edged Sword*. New York: W.W. Norton & Company.
- OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Palme, Joakim og Walter Korpi (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63 (5): 661-687.
- Pierson, Paul (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45: 595-628.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rothstein, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo og Eric M. Uslaner (2005). All for All. Equality, Corruption and Social Trust. *World Politics* 58 (1): 41-72.
- Soss, Joe (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *American Political Science Review* 93 (2): 363-380.
- Soss, Joe og Sanford F. Schram (2007). A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback. *The American Political Science Review* 101 (1): 111-127.
- Titmuss, Richard M. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Uslaner, Eric. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wacquant, Lois J. D. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press Books.
- Wilkinson, Richard og Kate Pickett (2010). *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin Books

Christoph Arndt

Velfærdsreformernes elektorale konsekvenser for Socialdemokraterne

Artiklen viser, at Socialdemokratiets store valgnederlag i 2001 ikke alene var en konsekvens af indvandrerspørgsmålet, men i høj grad af de velfærdsstatsreformer, der var vedtaget under Nyrup-regeringen. Reformerne var i strid med de socialdemokratiske kernevælgeres socialpolitiske præferencer, da de brød med dekommodificeringsprincippet. Disse reformer var en medvirkende årsag til vælgerskiftet fra Socialdemokratiet til Venstre og Dansk Folkeparti i 2001 samt Socialdemokratiets konstant lave opbakning ved de efterfølgende valg. I modsætning til hvad man skulle forvente ifølge litteraturen, kunne Socialistisk Folkeparti som venstrefløjsparti ikke drage fordel af udviklingen pga. partiets daværende funktion som støtteparti. Til gengæld vandt Dansk Folkeparti, men også Venstre, en betydelig andel af de socialdemokratiske kernevælgere i 2001 og kunne dermed udvide deres vælgerkorps pga. Nyrups velfærdsreformer.

Forskere har peget på den risiko, de politiske beslutningstagere løb i forbindelse med velfærdsstatsreformerne og deres behov for *blame avoidance* (Pierson, 1994, 1996), betydningen af emneejerskab over velfærdsstaten for partiernes muligheder for at engagere sig i velfærdsstatsreformerne (Ross, 2000) og den indflydelse, som partisystemet og partikonkurrencen har på muligheden for at gennemføre velfærdsstatsreformer (Kitschelt, 2001; Green-Pedersen, 2002a). I særdeleshed har velfærdsstatslitteraturen fokuseret på den elektorale trussel i forbindelse med nedskæringer for politiske beslutningstagere, og dette har typisk været en forklaring på, hvorfor omfattende nedskæringer og reformer er sjældne.

Til gengæld findes der kun få studier, der belyser elektorale konsekvenser af velfærdsstatsreformer, efter at omfattende reformer blev implementeret, til trods for litteraturens *status quo* påstand (Armingeon og Giger, 2008; Arndt, 2011; Giger, 2011). Især med henblik på socialdemokratiske partier er dette paradoksalt, fordi klassiske studier har argumenteret for en sammenhæng mellem velfærdsstaten, socialpolitik og socialdemokratiets vælgertilslutning (fx Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985, 1990). På denne baggrund udgør Danmark i perioden 1993-2001 en god og interessant case for at undersøge elektorale effekter af nedskæringer. Under Nyrup har en socialdemokratisk regering refor-

meret nogle velfærdsordninger imod litteraturens påstand om *status quo* og skulle have oplevet tilsvarende konsekvenser på valgaften.

Artiklen analyserer de elektorale konsekvenser, som Socialdemokratiets (S) velfærdsstatsreformer fik i perioden 1993-2001. I løbet af denne periode har der både været banebrydende velfærdsreformer (Goul Andersen, 2002, 2003) samt vælgernedgang for Socialdemokratiet. I samme periode skiftede de socialdemokratiske kernevælgere over til Dansk Folkeparti. Jeg mener, at den primære årsag til dette skift er Socialdemokratiets velfærdsstatsreformer snarere end indvandrerspørgsmålet, som det typisk fremhæves i litteraturen (Andersen et al., 1999; Qvortrup, 2002; Goul Andersen og Borre, 2003). Herved overser både *New Politics*-litteraturen og dele af den seneste danske valglitteratur, hvor afgørende velfærdsstaten er for Socialdemokratiets vælgere.

For at kunne teoretisere over de elektorale konsekvenser af Socialdemokratiets velfærdsstatsreformer vil jeg anvende Esping-Andersens klassiske teoriramme (1985, 1990), hvori han sammenfatter den rolle, velfærd og socialpolitik spiller for vælgernes tilslutning til Socialdemokratiet. Socialdemokratiet har traditionelt været fortaler for at *dekommodificere* lønmodtagerne, hvilket betød, at arbejdere og lavere funktionærer pga. deres socialpolitiske præferencer var de centrale kernevælgere. Hvis Socialdemokraterne bryder med dekommodificeringsprincippet, risikerer de en *dealignment* af deres kernevælgere. Jeg viser, at S indførte betydelig rekommodificering i perioden 1993-2001 og derved mistede de traditionelle kernevælgere.

Den teoretiske og historiske baggrund

Velfærdsstatens ny politik og Nixon tager til Kina

Paul Pierson fastslår i sin berømte "New Politics of the Welfare State", at logikken bag velfærdsnedskæringer afviger fra velfærdsstatens ekspansion, eftersom politiske beslutningstagere ikke kan tage æren for den førstnævnte, men kun for den sidstnævnte (Pierson, 1994, 1996). I dette perspektiv skaber velfærdsstaten sin egen opbakning hos vælgerkorpset, hvilket betyder, at velfærdsstatsnedskæringer typisk har store omkostninger på valgaften. Genvælgsmotiverede politikere afstår derfor fra omfattende og skrappe reformer eller anvender forskellige blame avoidance-strategier for at undgå et valgnederlag i de tilfælde, hvor reformer gennemføres alligevel. Den generelle konklusion er derfor, at velfærdsstaten har vist sig at være relativt modstandsdygtig over for nedskæringer. Selvom Piersons arbejde var skelsættende, og han skitserede risikoen for valgnederlag efter velfærdsstatsreformer, var det dog stadig for generelt, eftersom partiroller, partiernes vælgere og partisystemer ikke var udtrykkeligt integrerede i hans arbejde.

I modsætning til Pierson påstår Fiona Ross (2000), at Nixon tager til Kina-logikken gælder, når socialdemokratiske partier vil reformere. Socialdemokraterne har modsat de borgerlige partier et godt ry som forsvarere af velfærdsstaten og kan derfor fremlægge og gennemføre reformer uden at blive straffet af vælgerne, da reformer snarere indføres af nødvendighed end af ideologiske årsager. På grund af emneejerskab over velfærdsspørgsmål har socialdemokraterne ifølge Ross mulighed for at gennemføre ellers upopulære velfærdsreformer uden efterfølgende at lide et alvorligt valgnederlag. Dette perspektiv kan kritiseres for at være for statisk i sin antagelse af de socialdemokratiske partiers emneejerskab og hviler heller ikke på en særlig udviklet teoretisk forståelse af velfærdsstatens rolle i forhold til kernevælgerens holdning til socialdemokratiet. Denne tilgang er dermed ikke i stand til at forklare socialdemokraternes markante tilbagegang i mange europæiske lande, efter de tilsluttede sig den såkaldte Tredje Vej (Merkel et al., 2008). Dette perspektiv kan imidlertid findes hos Esping-Andersen, som teoretiserer over den rolle, socialpolitikken spiller for kernevælgerens tilslutning og deres potentiale til at forandre sig. I forhold til Pierson og Ross markerer Esping-Andersens arbejde dermed en overlegen begrebsdannelse, da hans arbejde består af en teoretisk formuleret feedback-effekt af, hvordan velfærdsstatsreformer påvirker kernevælgerens *alignments*.

Velfærdsstaten som grundlag for socialdemokratiets vælgertilslutning

Ifølge Esping-Andersen (1985, 1990) er velfærdsstaten en institution, der mobiliserer socialdemokratiske kernevælgere. Da Socialdemokraterne går ind for en omfattende og rundhåndet velfærdsstat, tiltrækker de bestemte sociale grupper, arbejdere og lavere funktionærer. Det skyldes, at disse grupper har begrænsede ressourcer og det ville føre til prekære positioner på arbejdsmarkedet og en lav levestandard ved fri eksponering af markedskræfterne, idet deres arbejdskraft kun er en beskedent vare afhængig af efterspørgsel og den afledte pris (Esping-Andersen, 1985: 31). Disse grupper har dermed en interesse i dekommodificering, dvs. en politik der sikrer en vis levestandard uafhængigt af markedet og dets kræfter.

Dekommodificering til fordel for lønmodtagerne skal forstås sådan, at man i tilfælde af arbejdsløshed, alderdom eller sygdom opretholder en tilstrækkelig indkomst, uden at der stilles yderligere betingelser. Hvis dette indfries, er lønmodtagerne ikke længere udelukkende afhængige af markedskræfterne for at sikre deres levevilkår (Esping-Andersen, 1990: 37). Dekommodificering bliver i stedet institutionaliseret af en universel velfærdsstat, hvor lovgivningen garanterer rundhåndede og betingelsesløse sociale ydelser inklusive høje kom-

pensionsgrader (Esping-Andersen, 1985: 33). Dekommodificering fungerer desuden som omfordeling – en mærkesag for Socialdemokratiet.

I perioden efter 1950 lykkedes det i betydelig grad for de danske socialdemokrater at implementere dekommodificerende velfærds politikker. Selvom partiet på et tidligt tidspunkt blev udfordret af SF, talte S for at institutionalisere universelle sociale rettigheder i den danske velfærdsstat og var ansvarlig for, at man i tilfælde af alderdom, sygdom og arbejdsløshed var sikret en meget rundhåndet indkomst.¹ Følgelig udgjorde arbejderklassen og de lavere funktionærer socialdemokratiets kernevælgerne i anden halvdel af det 20. århundrede.

Esping-Andersens tilgang forklarer ikke kun sammenhængen mellem (1985: 35) socialpolitik og kernevælgerne alignments, men også det modsatte, nemlig en dealignment eller *realignment* af kernevælgerne.² Socialdemokratiske partier, der bryder med dekommodificeringsprincippet, står over for en alvorlig valgrussel (1985: 148f). *Rekommodifikation* af lønmodtagere stemmer simpelt hen ikke overens med de socialdemokratiske kernevælgeres interesser og præferencer. En sådan policy-ændring har således ikke kun kortsigtede virkninger pga. af utilfredshed, men en dealignment af partiets kernevælgerne som konsekvens, da den mekanisme, der forbinder vælger og parti, er blevet suspenderet.

Reformer, der strammer behovsprøvnings- og rådighedskriterierne, øger konditionaliteten og reducerer kompensationsgraden, afviger klart fra dekommodificeringspolitikken. Andre partier, der hævde, at de forsvare velfærdsstaten, har andre gode muligheder for at mobilisere de socialdemokratiske kernevælgerne. Efterfølgende viser jeg kort, at reformerne under Nyrup-regeringen markerede et sådant brud med dekommodificeringsprincippet.

Velfærdsstatsreformer i Socialdemokratiets regeringsperiode 1993-2001³

I den socialdemokratiske regeringsperiode 1993-2001 blev der gennemført arbejdsmarkedsreformer à tre omgange. Med henblik på Esping-Andersens indsigter blev behovsprøvnings- og rådighedskriterierne strammet op, konditionaliteten øget og kompensationsgraden reduceret. De gennemførte reformer viste dermed tydelige tegn på såkaldt *rekommodificering* (jf. Goul Andersen, 2002: 76). Som vigtigste forandring af rådighedskriterierne under Nyrups ledelse blev den støtteberettigede dagpengeperiode halveret fra otte til fire år, og kravet for berettigelse til dagpenge blev fordoblet fra 26 til 52 uger. Det var forbundet med en strammet behovsprøvning, idet ledige (og senere også kontanthjælpsmodtagere) ikke længere kunne optjene dagpengeret gennem deltagelse i aktivering. Tværtimod fokuserede reformerne på aktivering, hvor støtten blev gjort mere og mere betinget af, at ledige deltog i aktiveringsprogrammer, og

at deres arbejdsevne blev afprøvet, og der blev indført sanktioner over for folk der ikke deltog i disse foranstaltninger. De tre reformrunder førte dermed til øget konditionalitet, og man er således ikke længere berettiget til dagpenge og kontanthjælp uden at opfylde bestemte krav.

Også ældre ledige blev omfattet, og fx blev den længere dagpengeperiode for ældre ledige afskaffet i 1998. Et yderligere eksempel på Nyrup-regeringens brud med dekommodificeringsprincippet er efterlønsreformen fra 1998. Reformens formål var at styrke beskæftigelsen ved at øge folks incitament til at blive på arbejdsmarkedet i stedet for at reducere deres arbejdsmarkedsdeltaelse igennem passive overførselsindkomster, som det var praksis i 1970'erne og 1980'erne.

Selvom reformerne ikke primært var rettet mod at sænke det ret rundhåndede dagpengebeløb som sådan, er der noget, der tyder på, at kompensationsgraden også blev berørt. Klitgaard (2002: 188) har fx karakteriseret de danske arbejdsmarkedsreformer som *creeping disentitlements*, fordi reformerne ikke direkte nedskar understøttelsen som sådan, men havde varige virkninger som følge af de ændrede kriterier. Dette ville kun betyde marginale nedsættelser i kompensationsgraden, men ifølge Lyle Scruggs' (2006) data er kompensationsgraden faldet fra 70 pct., som den var under Schlüters regering, til 63 pct. i 2001 efter de tre reformrunder. Reformerne kan også have en langtidsvirkning, der dog kun vil være synlig i periode med lav vækst (sml. Klitgaard, 2002: 188).⁴

Sammenfattende ses det, at den danske arbejdsløshedsforsikring i 2001 var blevet mindre universel, mindre rundhåndet og at flere forpligtelser skulle være opfyldt, før man havde krav på ydelser. Under Nyrup-regeringen blev:

- dagpengeperioden halveret fra otte til fire år; genoptjeningsret til dagpenge afskaffet
- 26 ugers-kravet for berettigelse til dagpenge udvidet til 52 uger
- forpligtende aktivering indført efter et år; strammere regler for unge og ældre
- dagpengenes kompensationsgrad sænket fra 70 til 63 pct. mellem 1993 og 2001
- stærke incitamenter indført til at gå på efterløn som 62-årig i 1999 og efterlønnens kompensationsniveauet sænket til 91 pct.

På denne måde skete der et paradigmeskift i dansk socialpolitik, som var præget af retten til dagpenge på livstid uden særlige krav om at stå til rådighed indtil 1990'erne (især for ældre arbejdsløse). 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer

har ændret dette paradigme til, at når man har stået uden for arbejdsmarkedet i en længere periode, har den arbejdsløse nu sjældent mulighed for at opretholde en anstændig levestandard med sociale rettigheder på livstid. Reformerne under Nyrup-regeringen betød således en betydelig rekommodificering for lønmodtagere, der risikerer at blive arbejdsløse. Man kunne derfor forvente, at vælgerne ville straffe partiet. Min første hypotese er således, at:

H1: Socialdemokratiet var konfronteret med en dealignment af kernevælgere som konsekvens af arbejdsmarkedsreformerne under Nyrup.

Partikonkurrence i Danmark i perioden med velfærdsstatsreformer

Litteraturen om politiske partier, partikonkurrence og nedskæringer i velfærdsstaten fokuserer typisk på, hvilken type konkurrent reformvenlige regeringer står over for samt konstellationen mellem partikonkurrenter (Kitschelt, 2001, 2003; Green-Pedersen, 2002a). Eftersom der ikke fandtes et konkurrencedygtigt kristendemokratisk velfærdsparti, stod det danske partisystem mellem 1993-2001 over for to potentielt farlige udfordrere til de reformvenlige socialdemokrater. For det første er Socialistisk Folkeparti (SF) et ikke-socialdemokratisk venstrefløjsparti. Sådanne partier anses typisk som farlige for reformvenlige socialdemokrater, da de også programmatisk går ind for en rundhåndet og universel velfærdsstat med generøse overførselsindkomster (Esping-Andersen, 1985; Kitschelt, 2001, 2003). På grund af deres holdning til velfærd "er det sandsynligt at de står som mulige arvtagere for skuffede socialdemokratiske vælgere" (Kitschelt, 2001: 276).

For det andet er der Dansk Folkeparti (DF), som opstod i 1995 og minder om et nyt højrefløjsparti. Nye højrefløjspartier anses for farlige, da de repræsenterer de socialdemokratiske kernevælgeres holdning til sociokulturelle spørgsmål om indvandring eller lov og orden (Scheuregger og Spier, 2007; Kriesi et al., 2008). Arbejderklassens autoritære holdninger udgør et potentiale for en realignment af disse vælgere med højrefløjspartierne (Kitschelt, 1994; Kriesi et al., 2008). Disse partier er især farlige, hvis de selv forsvare centrale velfærdsordninger for at tiltrække de arbejderklassevælgere, der er imod velfærdsreformer (Kitschelt, 2003). DF brød ud af Fremskridtspartiet i 1995 og havde i begyndelsen de samme liberalistiske synspunkter. Efterfølgende indtog DF dog en midterplacering på fordelingspolitikken ved blandt andet at forsvare centrale velfærdsordninger såsom pensioner og ordninger inden for ældre- og sundhedsområdet (Goul Andersen, 2007: 37f). Som en konsekvens af Nyrup-

regeringens reformer skulle vi umiddelbart forvente, at Socialdemokratiet var udfordret af SF til venstre og DF til højre.

Der er dog en anden faktor, der påvirker de venstre- og højreorienterede partiers fremtidsudsigter til at tiltrække socialdemokratiske kernevælgere. Det drejer sig om udfordrernes troværdighed; dvs. om de har ”beskidte hænder” efter selv at have deltaget i tidligere besparelser og reformer. Det gælder især, hvis potentielle konkurrenter har været det parlamentariske grundlag for eller del af en regering, der har gennemført upopulære velfærdsreformer og nedskæringer, som Heinisch (2003) har vist i sin analyse af det østrigske højrefløjsparti FPÖ. På denne baggrund blev SF en del af den socialdemokratiske mindretalsregerings parlamentariske grundlag og støttede således delvist nogle af arbejdsmarkedsreformerne i første og anden fase. SF blev derfor kritiseret for sin alt for compatible holdning til S og for ikke direkte at angribe S-regeringen (Spier og Wirries, 2007: 100, 104). I modsætning hertil var DF ikke ansvarlig for den politiske beslutningsproces som sådan, da partiet ikke var en del af den socialdemokratiske mindretalsregerings parlamentariske grundlag. I stedet forsøgte regeringen at marginalisere DF. Ud fra et troværdighedsargument må vi forvente, at DF var bedre end SF til at tiltrække de socialdemokratiske kernevælgere og derfor også farligere for S. Min anden hypotese er således, at:

H2: Den socialdemokratiske regerings (1993-2001) velfærdsstatsreformer har ført til realignment af socialdemokratiske kernevælgere med DF men ikke med SF.

En modernisering af Venstre, som traditionelt er socialdemokraternes vigtigste rival, skal ligeledes undersøges. Siden 1990’erne har Venstre fået større gennemslagskraft på tværs af sociale klasser (Mortensen, 2008). Partiet har især målrettet sin politik mod arbejderklassen som en potentiel ny vælgergruppe og har anvendt en hårdere retorik i spørgsmål om indvandring og lov og orden (2008: 141ff). En tredje hypotese er derfor:

H3: Utilfredse socialdemokratiske kernevælgere har skiftet til Venstre på grund af de liberales egen ideologiske forandring efter 1998.

Empirisk undersøgelse

Datakilderne i nedenstående analyser er valgundersøgelserne fra 1994 til 2005. Analysen består af to dele. Den første deskriptive præsenterer først de socialdemokratiske kernevælgers holdning til potentielle eller allerede gennemførte reformer og viser partiernes styrkeforhold blandt socialdemokratiske kernevæl-

gere og andre vælgergrupper 1994-2005. Dernæst testes påstandene om, at reformerne førte til en dealignment af socialdemokratiske kernevælgere, og om andre partier kunne tiltrække disse vælgere efterfølgende.

Vælgernes holdninger til velfærdsreformer og partiernes vælgertilslutning 1994-2005

I tabel 1 præsenteres tre vælgergruppers holdninger over for mulige reformer i valgundersøgelsen fra 1994. Respondenterne blev spurgt om deres holdninger til at stramme op på støtteperioden og rådighedskriterierne:

Jeg vil nu læse nogle forslag op og [...] spørge, – om [...] De ud fra en samlet vurdering mener, forslaget er godt eller dårligt.

De fire forslag stillet i valgundersøgelsen 1994 anføres i tabel 1. Bortset fra handlingsplanerne, der allerede var blevet introduceret i 1993 og senere udvidet, afspejler alle disse forslag ret godt de reformer, der ville komme i arbejdsmarkedsreformernes anden og tredje fase. Formålet med tabel 1 er dermed at vise, at det er de socialdemokratiske kernevælgere, der er mest tilbageholdende, hvad disse reformforslag (og senere reformer) angår. I tabellen skelnes derfor mellem socialdemokratiske kernevælgere, dvs. arbejdere og lavere funktionærer, der stemte på S ved valget før, og to andre vælgergrupper bestående af øvrige arbejdere og lavere funktionærer samt andre erhvervsgrupper. På denne måde fanges traditionelle socialdemokratiske kernevælgere i tilstrækkelig grad, idet andre erhvervsgrupper og de arbejdere henholdsvis lavere funktionærer, der typisk stemmer på andre partier, er placeret i andre kategorier.

Resultaterne viser, at det er Socialdemokratiets kernevælgere, som er stærkest og mest tydeligt imod reformforslagene. Undtaget forslaget om at indføre handlingsplaner for de ledige møder reformforslagene størst modstand hos de socialdemokratiske kernevælgere, hvoraf mindst 70 pct. afviser disse forslag. I de andre to grupper er der også modstand mod forslagene, dog ikke i samme grad som hos de socialdemokratiske kernevælgere. I de førstnævnte grupper er der også en vis opbakning til at stramme dagpengeordningerne op, mens kun 15 henholdsvis 16 pct. af de socialdemokratiske kernevælgere støtter disse forslag (spørgsmål 3 og 4 i tabellen). Ved alle fire forslag fremgår det, at denne vælgergruppe altid er den mest skeptiske, når det drejer sig om strammere rådighedskriterierne og nedskæringer i ydelser.

Hvis vi går ud fra, at disse forslag i høj grad svarede til de senere arbejdsmarkedsreformer, kan vi forvente – på linje med de teoretiske argumenter – at socialdemokratiske kernevælgere vil straffe deres parti for sådanne reformer.

Tabel 1. Holdninger til forslag om arbejdsmarkedsreformer opdelt efter gruppe. Pct.

Stramning så ledige tvinges til at tage arbejde langt væk fra, hvor de bor				
Vælgergruppe	Godt forslag	Dårligt forslag	Ved ikke	Total
<i>Ikke-kernevalgere</i> (øvrige erhvervsgrupper)	19	74	6	100
Øvrige arbejdere/ lav. funktionærer	12	77	10	100
Socialdemokratiske kernevalgere	10	85	5	100
			Chi 12.5	P<.05
Arbejdsmarkedsreformens individuelle handlingsplaner for ledige				
<i>Ikke-kernevalgere</i> (øvrige erhvervsgrupper)	31	36	33	100
Øvrige arbejdere/ lav. funktionærer	28	30	42	100
Socialdemokratiske kernevalgere	25	46	28	100
			Chi 14.9	P<.05
Begrænsning af unges adgang til arbejdsløshedsdagpenge				
<i>Ikke-kernevalgere</i> (øvrige erhvervsgrupper)	28	58	14	100
Øvrige arbejdere/ lav. funktionærer	23	58	19	100
Socialdemokratiske kernevalgere	15	72	14	100
			Chi 13.7	P<.05
Nedsættelse af dagpengene efter 1 års ledighed				
<i>Ikke-kernevalgere</i> (øvrige erhvervsgrupper)	32	56	12	100
Øvrige arbejdere/ lav. funktionærer	20	66	14	100
Socialdemokratiske kernevalgere	16	79	5	100
			Chi 26.5	P<.01

Kilde: Egne beregninger baseret på Valgundersøgelsen 1994. N = 660.

Som næste skridt viser tabel 2 stemmeandele for partier med teoretisk relevans blandt socialdemokratiske kernevælgere og de øvrige vælgere. Modsat tabel 1 er det ikke nødvendigt at adskille arbejdere og funktionærer efter tidligere partivalg, da tabel 2 allerede viser de faktiske stemmeandele for S ved disse valg. Det mest slående resultat i tabellen er Socialdemokratiets tilbagegang blandt kernevælgerne mellem 1998 og 2001. Før alle tre arbejdsmarkedsreformrunder trådte i kraft, var socialdemokratiets vælgerandel her på 36 henholdsvis 40 pct. og er derefter faldet til ca. 30 pct.⁵ Der vises også en tilbagegang blandt de andre vælgergrupper, men den største forskel mellem de to vælgergrupper er dog, at der findes et tydeligt tegn på realignment blandt nogle af de socialdemokratiske kernevælgere. I denne gruppe er det nemlig Dansk Folkeparti, der er gået stærkest frem. DF har mere end fordoblet sin vælgerandel her i 2001 sammenlignet med 1998, da partiet gik frem fra 7 til 16 pct. Derudover bevarede partiet sin vælgerstilslutning i denne gruppe ved valget

Tabel 2. Partivalg opdelt efter vælgergrupper, 1994-2005. Pct.

Stemmeandel	1994	1998	2001	2005
<i>Kerne-vælgere</i>				
(arbejdere og lavere funktionærer)				
S	36	42	29	30
Venstre	20	20	29	24
SF	9	8	5	4
DF	- (6 for FrP)	7	16	17
Øvrige partier	20	18	15	17
Sofavælgere	9	5	7	8
<i>Ikke-kerne-vælgere</i>				
(øvrige erhvervsgrupper)				
S	13	31	24	19
Venstre	36	28	34	31
SF	9	6	7	7
DF	- (4 FrP)	7	7	9
Øvrige partier	37	25	26	31
Sofavælgere	3	3	2	3

Note: Procentpoint indikerer, hvor mange pct. i en vælgergruppe der valgte et bestemt parti eller afstod fra at stemme i de respektive valg fra 1994-2005. Tallene summerer ikke altid op til 100 pct. i hver spalte pga. afrunding.

Kilde: Valgundersøgelser 1994-2005.

i 2005. Det gælder dog ikke blandt de øvrige vælgere, hvor partiet kun gik moderat frem. Venstre vandt også betydelig opbakning blandt socialdemokratiske kernevælgere i 2001, hvor partiet kom på højde med socialdemokraterne, men i modsætning til Dansk Folkeparti tabte noget af det igen i 2005.

De to venstrefløjspartier SF og Enhedslisten (sidstnævnte ikke vist) fik ikke nogen fordel af den socialdemokratiske tilbagegang. Begge partier bevarede stort set deres tilslutning eller gik ligefrem tilbage; SF havde en tilbagegang fra 9 pct. i 1994 til 5 pct. i 2001. Der var derfor ikke nogen konkurrent på venstrefløjen, der var i stand til at tiltrække de socialdemokratiske kernevælgere efter 1994 eller 1998, selvom Socialdemokraterne gik ind for reformer, der gik imod kernevælgerne interesser. Halvdelen af den tilgang, som nogle af de øvrige partier fik fra gruppen af ikke-kerne vælgerne i 2005, tilfaldt Det Radikale Venstre.

Andelen af sofavælgere steg lidt blandt de socialdemokratiske kernevælgere, men der var ingen tydelig dealignment til sofavælgersegmentet. Jeg fokuserer således ikke eksplicit på sofavælgerne i den resterende del af analysen, da valgdeltagelsen i perioden ligger i et snævert interval mellem 84,3 og 87,1 pct. Sammenfattende tyder tallene fra tabel 2 på de forventede vælgerskift i perioden 1994-2005. Der findes ikke kun dealignment af socialdemokratiske kernevælgere, men realignment af denne gruppe med DF og måske også Venstre. SF kunne som forventet ikke drage fordel af reformerne.

Elektorale effekter af arbejdsmarkedsreformerne

Det næste punkt i analysen er at vise, at disse vælgerreaktioner er konsekvensen af de deres holdning til reformerne, dvs. har vælgerne skiftet parti pga. velfærdspolitikken under Nyrup, og er det en årsag til de vælgerskift, der er vist i tabel 2? Fokus er på folketingsvalget 2001, dvs. valget efter alle arbejdsmarkedsreformer blev gennemført. Valgundersøgelsen fra 2001 blev brugt til analysen, idet den gør en empirisk test af mine hypoteser mulig med individdata og variabler, der dækker holdninger til velfærd og indvandring. Der anvendes en multinominal logistisk regressionsmodel med partivalg som afhængig variabel. Variablen partivalg består af alle relevante partier i undersøgelsesperioden, herunder også en kategori for sofavælgere. Analyserne viser dog kun resultaterne for de teoretisk vigtige partier. Holdningen til reformerne blev målt med variabelen om respondenternes holdninger til Nyrup-regeringens socialpolitik:

Hvor godt mener De, at Nyrup-regeringen har håndteret de følgende områder i de sidste 3-4 år [velfærd]?

Spørgsmålet anses som en rimelig god indikator for vælgernes holdning til regeringens velfærdsstatsreformer og bruges som en uafhængig variabel i den logistiske regressionsmodel, hvor der skelnes mellem en positiv/neutral holdning og en negativ holdning til socialpolitikken under Nyrup. Jeg har ligeledes kontrolleret for indvandrerspørgsmålet som anden uafhængige variabel, eftersom dette ofte ses som forklaring på DF's fremgang efter 1995. Formålet er at vise, indvandrerspørgsmålet ikke er hovedårsagen til DF's fremgang efter 1998. Spørgsmålsformuleringen lød:

Indvandring udgør en alvorlig trussel mod vores nationale egenart [kodet som 0 for uenig/hverken eller 1 for enig med udsagnet].

Den tredje uafhængige variabel i analysen er erhvervsgruppe, og fokus er på socialdemokratiske kernevælgere, der stemte på S ved valget før. Alle uafhængige variabler er dummy-variabler. Modellen er derfor kun kørt med hovedeffekter på baggrund af den igangværende diskussion om korrekt anvendelse og fortolkning af interaktionseffekter i logistiske regressionsmodeller, når de uafhængige variabler er udelukkende dummy-variabler (Ai og Norton, 2003, Norton et al., 2004; Berry et al., 2010). Jeg har fulgt Berry et al.s (2010) anbefaling om at modellere disse effekter med betingede sandsynligheder ved at bruge programmet Clarify (King et al., 2000; Tomz et al., 2001). Resultaterne præsenteres således som betingede sandsynligheder og ikke som regressionskoefficienter (resultaterne fås hos forfatteren). Forudsagte sandsynligheder kalkuleres på baggrund af regressionskoefficienter, og i dette tilfælde viser de partiernes procentandele efter vælgergrupper og de uafhængige variabelers værdier. Fordelen er, at vi kan se, hvordan de faktiske holdninger til socialpolitik og indvandring afspejles i vælgernes partivalg i pct. Tabel 3 viser analysen af 2001-valget i form af forudsagte sandsynligheder.

Tabel 3 består af to paneler, hvor der skelnes mellem, om de socialdemokratiske kernevælgeres beslutning om at stemme er betinget af deres holdninger til Nyrup-regeringens velfærdspolitik. Der er to spalter for hvert panel, der viser holdningen til indvandring. For eksempel angiver værdien 75 pct. i den første række i venstre side, at 75 pct. af de socialdemokratiske kernevælgere stemte på partiet igen, hvis de ikke var negative over for den socialdemokratiske regerings velfærdspolitik og ikke bekymret over indvandringen.

Først og fremmest viser tallene, at Socialdemokratiet går stærkt tilbage blandt de kernevælgerne, der var utilfredse med den siddende socialdemokratiske regerings velfærdspolitik. Venstre side af panelet viser, at blandt de, der ikke var utilfredse, stemte mindst to tredjedele stadig på Socialdemokratiet.

Tabel 3. Partivalg for holdninger imod immigration og velfærdspolitik blandt aligned kernevælgere. Forudsagte sandsynligheder. Pct.

Partivalg	Evaluering af velfærd: Godt/hverken godt eller dårligt		Evaluering af velfærd: Dårligt	
	Indvandring som trussel: uenig	Indvandring som trussel: enig	Indvandring som trussel: uenig	Indvandring som trussel: enig
S	75,0	68,5	27,3	16,3
Venstre	6,7	11,1	30,4	32,8
SF	6,0	2,2	5,8	1,3
DF	1,3	8,6	7,5	32,8
Øvrige partier	7,6	5,6	20,8	10,5
Sofavælgere	3,5	3,9	8,2	6,3
Total	100,1	99,9	100,0	100,0

Note: Antal simuleringer for at estimere sandsynligheder var 1000. Tallene summerer ikke altid op til 100 pct. i de enkelte spalter pga. afrunding.

Kilde: Forudsagte sandsynligheder opnået ved multinomial logistisk regressionsmodel ved brug af Clarify. Forudsagte sandsynligheder skal forstås som sandsynligheden for at stemme på et bestemt parti baseret på den statistiske model beskrevet i teksten, opdelt efter de enkelte svarkategorier og sociale grupper (her socialdemokratiske kernevælgere).

Negative holdninger til indvandring forårsager kun en moderat tilbagegang, som det ses i spalte to. Denne tilbagegang er klart til fordel for DF, men også Venstre får fremgang om end mere begrænset. På den anden side er det ikke mere end 11 pct., og S formåede at bevare omkring 70 pct. af disse stemmer. Derfor kan spørgsmålet om indvandring ikke alene forklare, hvorfor så mange socialdemokratiske kernevælgere har vendt sig væk fra deres parti.

Det bliver helt tydeligt, hvis vi ser på panelets højre side, der viser, hvordan socialdemokratiske kernevælgere med negative holdninger til Nyrup-regeringens velfærdsstatistik har stemt. Kernevælgernes negative holdninger er skyld i flugten fra S, da mindre end en tredjedel af dem blev hos S. Hvis de tidligere socialdemokratiske kernevælgere kun er utilfredse med partiets velfærdsstatistik og ikke med indvandrerpolitikken, skifter de mest til Venstre, som får flere stemmer end Socialdemokraterne i denne gruppe. De øvrige partier får også flere stemmer i forhold til panelets venstre side, især de konservative, hvis disse betingelser gælder. Dansk Folkeparti opnår også betydelige fordele blandt disse vælgere i forhold til de vælgere, der har positive holdninger til begge spørgsmål, men forskellen er kun 6 pct. (dvs. i forhold til de 1,3 pct. i første spalte).

Socialdemokraterne har størst tilbagegang blandt kernevælgere med negative holdninger til den socialdemokratiske velfærdspolitik, og som samtidig er bekymrede over indvandringen (se fjerde spalte). Her har S tabt 16 pct. Som forventet får DF, men også Venstre, størst tilslutning blandt denne gruppe af tidligere socialdemokratiske kernevælgere. Da begge partier således får omkring 33 pct. af stemmerne fra disse vælgere, bliver deres stemmeandel dobbelt så stor som Socialdemokratiets. Den tilsvarende kategori for DF kan i høj grad skelnes fra de tre øvrige konstellationer.⁶ Det tyder på, at DF kun vandt på spørgsmålet om indvandring ved valget i 2001 pga. utilfredshed med den socialdemokratiske regerings arbejdsmarkedsreformer. Opbakningen til Socialdemokratiet er signifikant betinget af, hvordan velfærdsreformerne blev vurderet under Nyrup Rasmussen. Tidligere socialdemokratiske kernevælgere skiftede til Socialdemokratiets vigtigste rival, Venstre, ved valget i 2001, hvis de generelt var utilfredse med deres partis velfærdspolitik. Det betyder, at Venstres mere moderate holdning til velfærd, men også dets holdning til indvandring, resulterede i en større vælgertilslutning blandt de socialdemokratiske kernevælgere. Desuden finder vi den forventede realignment med DF, hvis vi relaterer disse resultater til resultaterne i tabel 2.

Som antaget har denne fremgang været vedvarende. Hvis vi ser på DF's styrke blandt S's kernevælgere i 2005 og S's svækkede position efter 2001, så er det tydeligt, at reformerne medførte realignment med Dansk Folkeparti.⁷ Som udfordrer på venstrefløjen fik SF ikke den i litteraturen forventede vækst, da partiet var en del af Nyrup-regeringens parlamentariske grundlag og havde liberale holdninger vedrørende indvandring i modsætning til de socialdemokratiske kernevælgere's respektive holdninger.

Konklusion

Ambitionen med denne artikel har været at undersøge de elektorale konsekvenser af velfærdsstatsreformer, som har været et relativt overset emne i den litteratur, der typisk fokuserer på betingelserne for at gennemføre velfærdsbesparelser. Min påstand var, at socialdemokratiske partier risikerer at fremmedgøre deres kernevælgere, hvis de engagerer sig i reformer, der betyder, at lønmodtageren får en betydelig recommodification.

Resultaterne bekræftede i høj grad den forventede valgeffekt i forbindelse med reformerne i Danmark. Dansk Folkeparti var i stand til at skabe realignment med de socialdemokratiske kernevælgere. Det var imidlertid ikke, som man ofte har ment, indvandringsspørgsmålet, der gjorde, at de sluttede sig til DF, men derimod Socialdemokratiets holdning til velfærdsspørgsmål. Indvandrerspørgsmålet er kun til fordel for DF, hvis de socialdemokratiske

kernevælgere havde negative holdninger til S's socialpolitik i 1990'erne. Socialistisk Folkeparti fik ikke noget ud af reformerne, selv om partiet klart gik ind for velfærd. Mit argument har været, at partiet ikke var en troværdig udfordrer i den undersøgte periode og således ikke var i stand til at mobilisere de skuffede kernevælgere.

Resultaterne viste også, at den typiske udfordrer til Socialdemokratiet ikke automatisk vinder som følge af nedskæringer. Det afhænger af partiernes troværdighed. At troværdighed spiller en vigtig rolle ses også, når vi sammenligner Danmark med Tyskland. I Tyskland gennemførte SPD upopulære velfærdsreformer, især Hartz-reformerne, under forbundskansler Schröder efter 2002. Reformerne kan sammenlignes med de danske og førte til en vælgermæssig fremgang for det nye Venstreparti (Die Linke). Die Linke var modsat det danske SF ikke involveret i lovgivningen omkring reformerne og fungerede heller ikke som støtteparti for SPD, som SF gjorde for Nyrup-regeringen. Dette tillod, at Die Linke kunne udnytte en samlet oppositionsstrategi og fik betydelig opbakning fra tidligere SPD-kernevælgere (Arndt, 2011). Sammenligningen af det danske SF og dets tyske ækvivalent Die Linke påviser, at selvom begge partier ligger til venstre for Socialdemokratiet, var det kun det tyske parti, der fik fordel af socialdemokratiske reformer, da det var en troværdig modstander uden ansvar for den førte politik i denne periode.

Et yderligere aspekt af denne artikkel er Venstres fremgang, der forblev som en slags anomali, da man normalt ikke går ud fra, at et klassisk markedsliberalt parti drager fordel af socialdemokratiske velfærdsreformer. Dette skal ses i sammenhæng med partiets nye image, der er rettet mod arbejderklassen som mulige nye tilhængere (Mortensen, 2008: 157ff). Det har åbenbart været en vellykket strategi siden 1998.

Det danske eksempel illustrerer, hvilke betingelser der skal være til stede, for at højrefløjspartier kan få et valgmæssigt gennembrud og sikre stabil opbakning efter realignment. Artiklen giver også en policy-baseret forklaring på, hvordan det nuværende danske politiske landskab er opstået og stabiliseret. Selv efter ti års borgerlig regering og 2010-valget er Venstre stadig det største parti, hvorimod Socialdemokratiets vælgerandel konstant ligger på ca. 25 pct. uden fremgang siden 2001. DF er hoppet med på vognen og har med 12-14 pct. etableret sig som det tredjestørste parti i det sidste tiår, hvilket er sket som konsekvens af realignment af socialdemokratiske kernevælgere ved valget i 2001.

Noter

1. Dette udelukker ikke, at andre partier, også centrum-højre partier, af og til støttede udvidelsen af velfærdsstaten og implementerede universelle principper, når de havde regeringsmagten.
2. Begreberne alignment, dealignment og realignment kommer oprindeligt fra den amerikanske valgforskning og bruges også på andre sprog for at karakterisere vedvarende alliancer mellem partier og samfundsmæssige grupper og deres langsigtede forandringer. En alignment er en vedvarende alliance mellem et parti og en social gruppe, typisk med historiske rødder (fx arbejdere og socialdemokrater). En dealignment betyder, at en sådan alliance er brudt og den tilsvarende vælgergruppe ikke længere er tilsluttet dette parti, mens en realignment betyder at der blev dannet en ny og vedvarende alliance med et andet parti. Disse begreber bruges i denne artikel for at konceptualisere den vælgermæssig forandring, der skete som konsekvens af Nyrup-regeringens velfærdsreformer, især den generelle tilbagegang af S blandt deres traditionelle kernevælger.
3. I denne sektion trækker jeg blandt andet på Goul Andersen (2002); Green-Pedersen (2002a, 2002b: 74ff); Merkel et al. (2008: 201); Clasen og Clegg (2007). For en mere detaljeret analyse af disse reformer, se Arndt (2011: kap. 7).
4. Den konkrete sats afhænger også af hvordan satspuljeordningen fra 1990 indregnes. Denne er en internationalt enestående ordning ved at indeksere dagpengesatser med lønstigninger mens 0,3 pct. af overførselsindkomsternes stigning bliver overført til satspuljen. Da pengene i puljen bruges til sociale foranstaltninger for modtagere af overførselsindkomster afhænger de reelle dagpengesatser af hvordan disse penge allokeres ved de indgående partiers forhandlinger i de enkelte finansår. Dette problem og andre tekniske detaljer omkring enkelte beregningsmetoder af kompensationsgrader ligger dog ud over artiklens fokus.
5. En mere langsigtet og nuanceret opstilling af partivalg efter sociale klasser siden 1973 viser at socialdemokratiet kunne fastholde i klasser opfattet som kernevælgere indtil 1998, og at det store brud skete ved 2001-valget (jf. Arndt, 2011: kap. 7).
6. Venstres resultater adskiller sig signifikant for velfærdsholdninger (mellem venstre og højre side), men ikke hvad angår indvandring.
7. Jeg har foretaget lignende analyser med data fra valget i 2005. Tallene viser, at DF i allerhøjeste grad har beholdt disse vælgere, da partiet bevarede mere end 85 pct. af de socialdemokratiske kernevælgere og kun tabte marginalt til S.

Litteratur

Ai, Chunrong og Edward C. Norton (2003). Interaction Terms in Logit and Probit Models. *Economics Letters* 80: 123-129.

- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (red.) (1999). *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*. Aarhus: Systime.
- Armington, Klaus og Nathalie Giger (2008). Conditional Punishment: A Comparative of the Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment in OECD Nations, 1980-2003. *West European Politics* 31: 558-580.
- Arndt, Christoph (2011). *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms. Social Democracy's Transformation and its Political Costs*. Aarhus: Politica.
- Berry, William D., Jacqueline H.R. DeMeritt og Justin Esarey (2010). Testing for Interaction in Binary Logit and Probit Models: Is a Product Terms Essential? *American Journal of Political Science* 54 (1): 248-266.
- Clasen, Jochen og Daniel Clegg (2007). Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States, pp. 166-197 i Jochen Clasen og Nico A. Siegel (red.), *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Giger, Nathalie (2011). *The Risk of Social Policy? The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*. London & New York: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). Work and Citizenship: Unemployment and Unemployment Policies in Denmark 1980-2000, pp. 59-84 i Jørgen Goul Andersen og Per H. Jensen (red.), *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship*. Bristol: Polity.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). Operationen lykkedes, men lægen døde. Socialdemokratiets kriser fra Krag til Lykketoft. *Politica* 35 (4): 413-432.
- Goul Andersen, Jørgen (2007). Samfundskonflikter, partier i bevægelse og vælgere med omtanke: rids af en generel teoretisk ramme, pp. 11-55 i Jørgen Goul Andersen, Johannes Andersen, Ole Borre, Kasper Møller Hansen og Hans Jørgen Nielsen (red.), *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*. Aarhus: Academia.
- Goul Andersen, Jørgen og Ole Borre (2003). *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: Systime.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002a). *The Politics of Justification. Party Competition and Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002b). Den danske velfærdsstat fra afgrundens rand til efterlønsreformen. En oversigt. *Politica* 34 (1): 68-77.

- Heinisch, Reinhard (2003). Success in Opposition – Failure in Government: Explaining the Performance of Right-wing Populist Parties in Public Office. *West European Politics* 26: 91-130.
- King, Gary, Michael Tomz og Jason Wittenberg (2000). Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation. *American Journal of Political Science* 44 (2): 347-361.
- Kitschelt, Herbert (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert (2001). Partisan Competition and Welfare State Retrenchment, When Do Politicians Choose Unpopular Policies?, pp. 265-302 i Paul Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert (2003). Political-Economic Context and Partisan Strategies in the German Federal Elections, 1990-2002. *West European Politics* 26: 125-152. Special Issue on Germany.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2002). Når forandringer stabiliserer: skandinaviske velfærdsstatsreformer i 1990'erne. *Politica* 34 (2): 186-202.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Poul.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschieer og Timotheos Frey (2008). *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang, Alexander Petring, Christian Henkes og Christoph Egle (2008). *Social Democracy in Power. The Capacity to Reform*. London & New York: Routledge.
- Mortensen, Hans (2008). *Tid til forvandling. Venstres vej til magten*. København: Gylendendal.
- Norton, Edward C., Hua Wang og Chunrong Ai (2004). Computing Interaction Effects and Standard Errors in Logit and Probit Models. *The Stata Journal* 4 (2): 154-167.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment in Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48: 143-179.
- Qvortrup, Mads (2002). The Emperor's New Clothes: The Danish General Election 20 November 2001. *West European Politics* 25 (2): 205-211.
- Ross, Fiona (2000). Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare. *Governance* 13: 155-183.

- Scheuregger, Daniel og Tim Spier (2007). Working-class Authoritarianism und die Wahl Rechtspopulistischer Parteien. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 59 (1): 59-80.
- Scruggs, Lyle (2006). *Welfare State Entitlements Data Set: A Comparative Institutional Analysis of Eighteen Welfare States*, Version 1.2.
- Spier, Tim og Clemens Wirries (2007). Ausnahmeerscheinung oder Normalität? Linksparteien in Westeuropa, pp. 71-116 i Tim Spier, Felix Butzlaff, Matthias Micus og Franz Walter (red.), *Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?* Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tomz, Michael, Jason Wittenberg og Gary King (2001). *CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results*. Version 2.0. Cambridge: Harvard University.

Gitte Sommer Harrits og Marie Østergaard Møller

Velfærdens målgrupper: Sociale kategorier og politisk legitimitet i indsatsen mod negativ social arv

Tidligere undersøgelser af politiske målgrupper har vist en sammenhæng mellem sociale konstruktioner, politikdesign og politisk legitimitet. Teorierne bag disse danner rammen om en eksplorativ analyse af politiske målgrupper på et relativt nyt politikområde, nemlig indsatsen mod negativ social arv. Analysen er baseret på en kvalitativ indholdsanalyse af forskellige politiske dokumenter. Resultaterne peger for det første på, at målgrupperne i de nye forebyggende politikker på sundhedsområdet, dagtilbudsområdet og skoleområdet er forholdsvis diffuse og især afgrænses af beskrivelser af sociale grupperinger (dvs. sociale konstruktioner) og sociale problemer. For det andet tyder resultaterne på, at politisk legitimitet i indsatsen mod negativ social arv er tæt knyttet til målgruppernes afgrænsning og forskellen mellem ”alle børn” og ”nogle børn”, dvs. børn med problemer. Endelig vises for det tredje en tendens til, at de velfærdspolitiske løsninger ud over hjælp og bistand består af adfærdskorrekationer, hvilket hænger sammen med både beskrivelser af problemadfærd og et generelt mål om lige muligheder.

Indledning: Velfærd til hvem?

Velfærdspolitik handler om at (om)fordele goder og sociale risici i samfundet, og beslutninger om indhold såvel som omfang af velfærd er derfor centrale. Lige så vigtigt som hvad og hvor meget er dog spørgsmålet om, til hvem velfærden skal gives. Tidligere studier har vist, hvordan forestillinger om for tjenstfuldhed har stor betydning for borgernes velfærdspolitiske holdninger (van Oorschoot, 2007; Petersen et al., 2007), og andre studier tyder på, at sociale stereotyper påvirker sådanne forestillinger (Petersen, 2012). Schneider og Ingram går skridtet videre og viser, hvordan stereotype opfattelser af gruppers egenskaber og adfærd spiller en væsentlig rolle i selve den proces, hvor policy udformes og tilskrives legitimitet (Schneider og Ingram, 1991, 1993b, 2005).

I en dansk kontekst er indsatsen mod negativ social arv et eksempel på, hvordan målgrupper og politisk legitimitet afgrænses og tilskrives i en og samme kontekst (Regeringen, 2007). Indsatsen mod negativ arv er en forholdsvis ny indsats, der betoner tidlig forebyggelse af sociale og sundhedsrelaterede problemer, og dette fokus på forebyggelse introducerer – som vi vil demonstrere –

en ny relation mellem politiske kategorier og politisk legitimitet. I regeringens programerklæring fra 2007 hedder det således blandt andet:

Langt de fleste børn i Danmark vokser op i gode og trygge omgivelser. De har forældre, som støtter dem gennem opvæksten. [...] Nogle børn er ikke lige så heldige. De får ikke den nødvendige støtte hjemmefra. [...]. Det er derfor vigtigt med en særlig indsats i forhold til [disse] børn. [...] De skal have mulighed for at udvikle personlige ressourcer på linje med alle andre børn (Regeringen, 2007: 7).

Her ses, hvordan beskrivelsen af problemet (manglende forældre støtte) såvel som af den politiske løsning (en særlig indsats) hænger tæt sammen med målgruppen: De fleste børn har det godt, men nogle børn har problemer, og derfor må vi gøre noget for, at de nogle børn kan få samme muligheder som de fleste børn. Begrundelsen for og legitimiteten af den politiske indsats hentes direkte fra forholdet mellem målgruppen med problemer og den store gruppe af borgere med almene muligheder.

I denne artikel undersøger vi forholdet mellem målgruppers sociale konstruktion og udformningen såvel som legitimiteten af aktuelle velfærds politikker på tre områder, nemlig sundhedsområdet, dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet, der tilsammen indgår i den tværgående indsats mod negativ social arv. Formålet med artiklen er således at bidrage til viden om målgrupper i dansk velfærds politik. Tidligere danske undersøgelser har ikke i nævneværdig grad systematisk undersøgt målgrupper i velfærds politikker, idet fokus typisk har været sektorspecifikt (fx Järvinen et al., 2002; Järvinen og Mik-Meyer, 2003; Gulløv og Bundgaard, 2008a, 2008b; Møller, 2009).

Teorier om målgruppers sociale konstruktion

Teorien om målgruppers sociale konstruktion og betydningen for politikken udformning og legitimitet introduceredes i amerikansk policy-forskning af Schneider og Ingram (1991, 1993a, 1993b). Målgrupper forstås her som de personer, grupper eller virksomheder, som beskrives og afgrænses i politiske programmer, love, bekendtgørelser mv., og som dermed gøres til genstand for politiske interventioner enten i form af bestemte ydelser, services eller som reguleringer og sanktioner (Schneider og Ingram, 1991: 334).

Sådanne målgrupper kan, fortsætter Schneider og Ingram, være bærere af sociale konstruktioner, forstået som stereotype forestillinger om gruppens egenskaber og adfærd, og disse sociale konstruktioner indgår som en vigtig forudsætning for politikken design (Schneider og Ingram, 1993b: 335). For

det første kan man forvente, at målgruppernes sociale konstruktion og stereotype beskrivelse som fortjenstfulde eller ikke-fortjenstfulde har betydning for valget af politiske løsninger (fx tilkendelsen af ydelser, hjælpeforanstaltninger eller sanktioner). Og for det andet vil målgruppernes sociale konstruktion som nævnt forventeligt ske samtidig med tilskrivelsen af politisk legitimitet og dermed have betydning for de rationaler, den politiske legitimitet udgøres af (fx effektivitet, retfærdighed eller beskyttelse) (Schneider og Ingram, 1993b: 339-340).

Den oprindelige formulering af teorien om målgruppers sociale konstruktion lider dog af et noget firkantet begreb om sociale konstruktioner. Teorien bygger således blandt andet på antagelsen om, at netop fortjenstfuldhed og politisk magt er de to væsentligste karakteristika ved målgruppers sociale konstruktioner, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet. Problemet er, at forståelsen af sammenhængen mellem sociale konstruktioner og politiske målgrupper bliver unødigt fastlåst (*ex ante*) og ikke genstand for empiriske undersøgelser (Lieberman, 1995; Harrits og Møller, 2011). Nogle forskere peger videre på, at konstruktionen af målgrupper er midlertidig, og at politiske målgrupper ikke kun påvirkes af, men også påvirker de sociale konstruktioner, blandt andet gennem policy-læring (Yanow, 2003; Soss, 2005, 1999). Andre understreger, hvordan det ikke kun er fortjenstfuldhed og magt, men også kausalhistorier om adfærd og ansvar, der er af betydning for målgruppers sociale konstruktion (Camou, 2005; Soss et al., 2011).

I stedet for at overtage forståelsen af målgruppers sociale konstruktion som alene angivet ved graden af den adresserede fortjenstfuldhed og den perciperede målgruppemagt, fastholder vi i denne artikel, at det må bero på en empirisk undersøgelse, hvilke elementer der i det konkrete politiske program afgrænser velfærds målgruppen. Derfor anvender vi teorien om målgruppers sociale konstruktion som en ramme for eksplorative undersøgelser af sammenhængen mellem målgrupper, sociale konstruktioner og politikdesign. Ved politikdesign forstås her politikens sammensætning af problemopfattelser, mål, politikinstrumenter og politisk legitimitet i betydningen retfærdiggørelser af en given intervention (Winther og Lehmann, 2008: 41; Schneider og Ingram, 1993a).

Samtidig betragter vi undersøgelsen af målgruppers sociale konstruktion som en del af traditionen for policy-centrerede og fortolkende analyser (Soss et al., 2007; Yanow, 2000; Stone, 2002; Fischer, 2003; Wagenaar, 2011). I det policy-centrerede perspektiv betragtes politiske beslutninger (*policy*) og politiske konflikter (*politics*) som gensidigt afhængige (fx Pierson, 1993; Hacker, 2002; Soss et al., 2007), mens den fortolkende policy-analyse fokuserer på det sæt af mening, symbolske relationer og institutioner, som policy indgår i og

samtidig skaber (Edelman, 1967; Yanow, 2000: 10-17; Fischer, 2003: 141-144; Wagenaar, 2011).

I nærværende analyse er det første forskningsspørgsmål derfor, hvordan målgrupper afgrænses og konstrueres diskursivt i policy blandt andet ved at trække symbolske og diskursive relationer til forskellige sociale konstruktioner. Vi har andetsteds argumenteret for, at man her bør sondre begrebsligt mellem politiske og sociale kategorier (Harrits og Møller, 2011). Politiske kategorier bruges således i stedet for begrebet om målgrupper til betegnelse af de grupper, der afgrænses og konstitueres i de politiske tekster, mens sociale kategorier henviser til kategorier, der konstitueres alle steder og især uden for den politiske sfære (fx køn, alder, status, livsstil og etnicitet). Karakteristisk for disse er, at de kan være mere eller mindre velafgrænsede, stabile og stereotype, idet vi ved stereotyp her forstår sammenfattende eller ensidige beskrivelser af adfærd og egenskaber, der tilskrives individer i kraft af et givet gruppertilhørsforhold (fx Anthias, 1998: 518). Hermed bliver spørgsmålet, i hvilken grad og hvordan politiske kategorier konstrueres ved at trække på forskellige sociale kategorier, samt i hvilken grad dette indebærer brugen af stereotyper.

I forlængelse heraf er det for det andet interessant at undersøge, hvordan de politiske og sociale kategorier får betydning for policy-designet og politikens legitimitet. I tråd med traditionen for fortolkende policy-analyser er vi ikke primært interesserede i, hvad der kommer først, men i stedet optaget af at forstå den samlede mening, som produceres og fremstilles i de politiske tekster. Der er altså tale om en deskriptiv-fortolkende analyse snarere end en forklarende analyse. Endvidere skal det bemærkes, at vi ikke tager udgangspunkt i en hypotese om specifikke sammenhænge mellem politiske og sociale kategorier, eller mellem disse kategorier og policy-design og legitimitet.

Præsentation af den empiriske case: Indsatsen mod negativ social arv

Begrebet om negativ social arv stammer oprindeligt fra den svenske samfundsforsker Gustav Jonsson, der argumenterede for, at afvigende adfærd (som fx kriminalitet og narkotikamisbrug) videregives gennem en social arv fra forældre til børn (Jonsson, 1969; SFI, 1999; Ploug, 2005, 2007). Jonssons begreb er blevet kritiseret flere steder (fx Ejrnæs, 1999), men alligevel kommer det i Danmark fra slutningen af 1990'erne til at fungere som overskrift for politiske diskussioner om udsatte børn og unge. I januar 1999 nedsatte den daværende Nyrup-Rasmussen-regering et regeringsudvalg om negativ social arv bestående af socialministeren (formand), sundhedsministeren og undervisningsministeren, hvilket blandt andet resulterede i nedsættelsen af en ekspertgruppe om

negativ social arv og finansiering af et forskningsprogram ved SFI Det Nationale Center for Velfærd fra 1999 til og med 2005 (SFI, 1999). Formålet med forskningsprogrammet var at undersøge social ulighed, marginalisering og eksklusion med fokus på især den intergenerationelle transmission af ressourcer og problemer (Ploug, 2005).

Siden har det været en gennemgående målsætning for også den borgerlige regering 2001-2011 at bekæmpe den negative sociale arv, hvilket blandt andet fremgår af regeringsgrundlaget i 2005 (Regeringen, 2005), af flere politiske programmer (Regeringen, 2006, 2007) og beslutninger, senest vedtagelsen af Barnets Reform i 2010 (Regeringen, 2010; LOV 628), og af vedtagelsen og finansieringen af en række målrettede initiativer og forsøg som led i finanslovsforhandlingerne og forhandlingerne om fordelingen af SATS-puljemidlerne (fx Socialministeriet, 2006).

Den empiriske case, der analyseres her (indsatsen mod negativ social arv), udgøres således af et forholdsvis afgrænset velfærdspolitisk område, der går på tværs af socialpolitik, sundhedspolitik og uddannelsespolitik. Denne case er interessant, idet der er tale om et nyt politisk indsatsområde, der reformulerer og reorganiserer traditionelle velfærdspolitikker blandt andet ved at understrege forebyggelse og selektive tilbud. Samtidig betyder valget af case, at generaliseringspotentialet muligvis er begrænset. Vi er derfor her kun interesserede i at demonstrere, hvordan der i den aktuelle politik opstår interessante politiske kategorier og relationer mellem kategorier og politisk legitimitet.

Metode og datagrundlag

Som understreget er der her tale om en eksplorativ og deskriptiv fortolkende policy-analyse, der med udgangspunkt i politiske tekster undersøger den diskursive konstruktion af politiske og sociale kategorier og deres betydning for policys udformning og legitimitet. Metodisk betyder det, at vi især gør brug af kvalitativ indholdsanalyse, hvor data kodes med henblik på sortering og fortolkning (Ginger, 2006; Jakobsen og Harrits, 2010).

Analysens datagrundlag udgøres af politiske tekster, og fordi vi er interesseret i policy-design, legitimitet og den mening, de politiske tekster konstruerer og kommunikerer, analyserer vi ikke kun lovtekster, men også bekendtgørelser og vejledninger såvel som politiske aftaler og programerklæringer samt relevante ministerielle publikationer. Teksterne er fundet dels ved en systematisk søgning på www.retsinfo.dk, dels ved søgning på de relevante ministeriers hjemmeside (se tabel 1).

Dette brede tekstgrundlag er karakteriseret ved intertekstualitet (Fairclough, 2003: 39-61), idet teksterne delvist bygger på og inddrager hinanden.

Det gælder selvsagt relationen mellem love, bekendtgørelser og vejledninger, men også fx mellem politiske strategier og aftaler og mellem disse strategier og vejledninger, hvor tekststykker og formuleringer bliver genbrugt direkte eller lettere omskrevet. Dette understreger, at der er tale om en samlet politisk diskurs.

Tabel 1. Dokumenter der udgør analysens datagrundlag

Tværgående dokumenter	<i>Regeringsudvalget om social arv, 1999</i> <i>Regeringen 2006, 2007, 2010</i> LOV 628, 210
Sundhedsforebyggelse for børn og unge	LBK 913, 2010 BEK 1344, 2010 <i>Sundhedsstyrelsen 2005, 2007*</i>
Dagtilbud	LOV 501, 2007* VEJ 31, 2009 SKR 9137, 2011 SKR 9535, 2010
Folkeskole	LBK 998, 2010 BEK 356, 2006; BEK 320, 2009; BEK 750, 2009; BEK 885, 2010 VEJ 4, 2008; VEJ 9171, 2008 <i>Undervisningsministeriet 2006a, 2006b, 2009</i>

* Her findes et nyere dokument, der dog ikke indgår i analysen.

Angivelserne refererer til www.retsinfo.dk. De kursiverede tekster findes i artiklens litteraturliste.

Alle tekster er indledningsvist kodet åbent med henblik på identifikation af relevante tekstpassager, idet der i de fleste dokumenter findes en del tekst, der ikke er relevant for analysen, herunder regulering af andre områder (fx store dele af sundhedsloven, der regulerer den samlede sundhedspolitik) eller beskrivelser af finansiering. Den åbne kodning er gennemført af én koder og kontrolleret af en anden koder, hvilket kun førte til få korrektioner. Herefter er teksten kodet lukket (se tabel 2) af én koder. For at højne reliabiliteten og stabiliteten af kodningen er der for dagtilbudsområdet gennemført interkodning af yderligere én koder. Dette førte til diskussion og tilpasning af flere af koderne, hvorefter de resterende tekster er kodet af én koder. Endelig er det kodede materiale afslutningsvis bearbejdet og sammenfattet i et display (Larsen, 2002, 2010; Miles og Huberman, 1994) (se tabel 3).

Tabel 2. Kodeliste for den lukkede kodning

Kode	Beskrivelse
Politisk kategori	Afgrænsning af grupper og personer, som er inkluderet (eller ekskluderet) af lovgivningen.
Social kategori	Betegnelser og beskrivelser af grupper eller personer, der ikke er defineret af politikken. Stereotype angivelser af egenskaber, karakteristika og adfærd. <i>Bemærk at der kan være sammenfald mellem politiske og sociale kategorier.</i>
Problemopfattelse (risiko)	Beskrivelse af de problemer, der skal løses af den pågældende politik, herunder problemer som skal løses af forebyggelsespolitikker. Beskrivelse af problemernes årsager.
Policy-instrumenter	Beskrivelse af de politiske løsninger og konkrete policy-instrumenter, herunder beskrivelser af markarbejderens opgaver med individuelle og strukturelle indsatser såvel som konkrete faglige vurderinger og beskrivelse af procedurer i forbindelse med de forskellige instrumenter.
Politisk målsætning	Beskrivelse af de mål, politikken tænkes at skulle/kunne opnå, herunder beskrivelser af almene målsætninger, målsætninger for barnet og barnets generelle status.
Politisk legitimitet	Begrundelser for iværksættelse af politikken, herunder de mere overordnede mål, som iværksættelse af politikken og opnåelse af politikkens målsætninger tænkes at kunne/skulle bidrage til.

Politiske og sociale kategorier i indsatsen mod negativ social arv

Som det fremgår af tabel 3, findes der en række politiske kategorier på området for indsatsen mod negativ social arv. Især i de tværgående tekster er der tale om ret åbne og ikke nærmere definerede kategorier som "udsatte børn" eller "risikobørn", der fungerer som tomme betegnere (Laclau og Mouffe, 2001) for politikken målgrupper, dvs. som et løst omdrejningspunkt, der udfyldes af andre dele af den politiske diskurs. Dette gælder også på de tre politikområder, hvor vi blandt andet finder den næsten ubestemmelige kategori "børn i risiko for at blive udsatte" (VEJ 31, 2009), men samtidig er der her typisk én politisk kategori, der anvendes langt hyppigere end de andre. For sundhedsområdet er det "børn med særlige behov", for dagtilbudsområdet "børn med behov for støtte" og for folkeskoleområdet "elever hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte". Karakteristisk for disse udbredte politiske kategorier er dog også, at de fungerer som tomme betegnere. De defineres intetsteds og opnår deres afgrænsning i den beskrivelse af problemer (fx manglende forældre støtte)

og angivelse af forskellige sociale kategorier (fx børn med kriminelle forældre), som også findes i de forskellige tekster.

Fælles for næsten samtlige politiske kategorier er endvidere, at der forholdsvis entydigt tales om målgrupper, der har behov for hjælp, dvs. målgrupper der konstrueres som både afhængige og fortjenstfulde i Schneider og Ingrams originale forstand (1993b). Herudover optræder få andre ikke-fortjenstfulde politiske kategorier, fx elever, der har en uhensigtsmæssig adfærd (BEK 320, 2009).

Hvad angår de sociale kategorier, er det værd at bemærke, at der på alle områder optræder en tydelig forskel mellem kategorien "alle børn" og kategorien "nogle børn", forstået som de børn, der har behov for hjælp, ligesom der (om end lidt mindre tydeligt) optræder en forskel mellem "barnet" og "familien" eller "forældrene". Herudover er der en tydelig forskel mellem teksterne på folkeskoleområdet og alle andre tekster, idet folkeskoleområdet præges af den sociale kategori "eleven", mens de andre områder præges af den noget bredere sociale kategori "barnet". Dette tolker vi som udtryk for, at skolen i sig selv er en historisk stærk diskurs eller en uddifferentieret social institution, der producerer stabile sociale kategorier, som politikken kan trække på (Harrits og Møller, 2011). Samtidig kan brugen af forskellige sociale kategorier have betydning for omfanget af den politiske intervention, idet "barnet" angiver en total livssituation, mens "eleven" angiver en (funktionelt specifik) delmængde af barnet.

Videre er det tydeligt, at der optræder både en række almene sociale kategorier og en række mere specifikke sociale kategorier. I de tværgående tekster er de almene sociale kategorier især kategorier for alder, køn og etnicitet, men også snævrere kategorier som unge mødre, børn fra udsatte boligområder eller børn der lider af overvægt og fedme. De mere specifikke sociale kategorier synes at være defineret ved særlige problemer, og i de tværgående tekster er der tale om en mere eller mindre løst beskrevet kategori af børn, der vokser op i familier med problemer, hvad enten disse problemer er generelle (fx manglende støtte) eller specifikke (fx misbrug eller kriminalitet). Samtidig optræder den almene kategori for etnicitet også som en "problemkategori", idet etniske minoriteter (der nogle gange betegnes tosprogede) beskrives som havende særlige problemer, herunder sprogproblemer og problemer i skolen.

På sundhedsområdet optræder de samme almene og specifikke sociale kategorier som i de tværgående dokumenter, idet også kategorien "overvægtige børn" her er meget tydelig. Også kønskategorien er meget udbredt som en angivelse af to forskellige normsæt for, hvordan børn kan udvikles normalt, hvilket kædes sammen med en medicinsk eller neurobiologisk diskurs om hormonelle forskelle og hjernens udvikling (Sundhedsstyrelsen, 2005). Endvidere forbindes etniske minoriteter her med både sociale problemer som på det tvær-

gående område, og medicinske (fx D-vitaminmangel) såvel som kulturelle problemer (fx andre seksualnormer eller sundhedsopfattelser).

Endelig findes der på sundhedsområdet også en række specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug og kriminalitet), ligesom der her optræder en meget fremtrædende social kategori af ”syge”, dvs. en kategori der defineres og afgrænses af en medicinsk diskurs, idet den angiver forskellige sygdomme, diagnoser eller symptomer (fx adfærdsproblemer eller hyperkinetiske diagnoser som DAMP og ADHD).

De samme kategorier dominerer dagtilbudsområdet, især kategorien børn der vokser op med problemer (generelle eller specifikke) og kategorien børn der har forskellige sygdomme eller symptomer. Samtidig er kategorien etniske minoriteter i særlig grad her relateret til tilstedeværelsen af sprogproblemer, og blandt andet optræder den særlige delkategori, der betegner etniske minoriteter, der lever afsondret fra det danske samfund, dvs. ikke har deres børn i dagtilbud og ikke har en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Endelig er der på folkeskoleområdet tale om en noget svagere tilstedeværelse af sociale kategorier. Generelt dominerer en ikke nærmere bestemt sondring mellem fagligt stærke og fagligt svage elever, ligesom kategorien af børn med sygdomme næsten udelukkende omtales som ”børn med handicap”. Gruppen af etniske minoriteter omtales konsekvent som tosprogede og beskrives primært som havende sprogproblemer. Dog er der for ”elever med uhensigtsmæssig adfærd” tale om en række forskellige sociale kategorier, der relateres til og beskriver den politiske kategori, herunder fx ”drengene” eller ”elever med emotionelle problemer”.

Hvad angår brugen af stereotype beskrivelser af egenskaber og adfærd, er dette særligt udbredt i de tværgående dokumenters beskrivelser af problemadfærd, fx manglende opbakning, manglende struktur i hverdagen og manglende hjælp til lektielæsning. Også hvad angår de snævre sociale kategorier, er der tale om stereotype beskrivelser af problemadfærd, fx af børn der bor i udsatte boligområder som nogen, der er i risiko for at ”hænge ud på gaderne” og blive ”involveret i kriminalitet” (Regeringen, 2006: 15).

På sundhedsområdet er der en tilsvarende udbredt anvendelse af stereotyper, idet mange af disse er tæt knyttet til den medicinske diskurs, fx beskrivelserne af forskellene mellem kønnene, hvor drengene beskrives som havende en manglende situationsfornemmelse og indføling, mens pigerne beskrives som værende ”overkontrollerende og konfliktsky” (Sundhedsstyrelsen, 2005: 63-64). Uanset at disse stereotype beskrivelser er funderet i videnskabelige resultater, så fungerer henvisningerne til, hvad ”drengene gør”, og hvad ”piger gør”, her

Tabel 3. Sammenfattende display for tværgående tekster, sundhedsområdet, dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet

	Tværgående tekster	Sundhedsforebyggelse	Dagtilbud	Folkeskole
Politiske kategorier	Forskellige ligestillede kategorier som fx udsatte børn, børn med problemer, truede familier, risikobørn, og omsorgssvigtede børn.	En dominerende kategori: børn med særlige behov og flere mindre udbredte kategorier, fx svagt stillede børn og personer, som erfaringsmæssigt er særligt udsatte for sundhedsproblemer.	En dominerende kategori: børn der har behov for støtte og flere mindre udbredte kategorier, fx børn med behov for særlig støtte, børn der er i risiko for at blive udsatte, og børn der ikke er i dagtilbud.	En dominerende kategori: elever hvis udvikling kræver særlig hensyntagen eller støtte og flere mindre udbredte kategorier, fx elever med behov for sprogstøtte og elever med uhensigtsmæssig opførsel
Sociale kategorier og stereotyper	Mange sociale kategorier: almene kategorier (alder, etnicitet, køn) og specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug, kriminalitet). En del stereotype beskrivelser af egenskaber og problemadfærd.	Mange sociale kategorier: almene kategorier (alder, etnicitet, køn, overvægt), specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug, kriminalitet) og specifikke kategorier defineret ved diagnoser. Stereotype beskrivelser især af sundhedsadfærd samt køn og etnicitet.	Mange sociale kategorier: almene kategorier (især sprog), specifikke kategorier defineret ved problemer (fx misbrug, kriminalitet) og specifikke kategorier defineret ved sygdom/diagnoser. Stereotype beskrivelser især af sprogadfærd.	Ikke mange sociale kategorier, dog tosprogede børn og børn der skaber uro. Stereotype beskrivelser især af børn der skaber uro.

- fortsætter -

Problem- opfattelse og risikoforståelse	Generel beskrivelse af problemadfærd i familien (manglende forældrestøtte) og specifik problemadfærd (fx misbrug, kriminalitet). Under- stregning af problemerne som nye (fra materielle problemer til individuelle trivselsproble- mer).	Beskrivelser af problemer i sundhedsadfærd og speci- fikke sundhedsproblemer/ sygdomme, udviklingspro- blemer og problemer knyttet til etniske minoriteter. Understregning af nye sund- hedsproblemer (trivsel).	Generel beskrivelse af negativ social arv og af specifikke sprogproblemer og udviklingsproblemer samt problemer knyttet til skoleparathed.	Især beskrivelse af faglige problemer, læsevanskelig- heder, problemer med tosprogethed og disciplinære problemer.
Policy- instrumenter	Sondring mellem generel og målrettet indsats. Forskel- lige instrumenter som hjælp/ støtte, vejledning, behandling og læring. Understregning af tidlig indsats, opsporing og tværfaglighed. Understregning af evidens.	Sondring mellem generel og individorienteret indsats og mellem indsats for alle og for børn med behov. Forskellige instrumenter som forebyggende undersøgelser, vejledning, undervisning, lokale politikker og tvang. Understregning af sundheds- plejerskens særlige kendskab.	Sondring mellem gene- rel indsats (pædagogiske aktiviteter/læreplaner), støtte (dagtilbudsloven) og særlig støtte (serviceloven). Under- stregning af sprogstimule- ring (inkl. sanktion), tidlig indsats og tværfaglighed samt af personalets særlige kendskab.	Sondring mellem under- visning (inkl. prøver/test) og specialundervisning, der foregår i klassen eller adskilt fra klassen. Udredning af problemer er stærkt reguleret via PPR. Mulighed for disci- plinære foranstaltninger.
Politisk legitimeret og rationaler for retfærdig- gørelse	Især lighed/lige muligheder for personlig udvikling og beskyttelse af børn. Sammen- hængskraft optræder endvi- dere som rationale, men er ikke udbredt.	Især alles mulighed for at få en sund opvækst og en sund voksenslivsværelse samt udvik- ling af evnen til mestring. Understregning af det brede sundhedsbegreb (trivsel).	Især alles mulighed for trivsel, udvikling, læring og sundhed samt lige mulighe- der (forebyggelse af negativ social arv). Herudover fleksibi- litet i familie- og arbejdsli- vet, demokrati, integration, beskyttelse af barnet samt sikring af skoleparathed.	Især alles kundskaber og færdigheder og forberede til videre uddannelse, alle ele- vers alsidige udvikling samt demokrati. Hertil optræder periferet forebyggelse af negativ social arv og sikring af integration.

som stereotyper, idet de forbliver ensidige beskrivelser af bestemte typer adfærd udelukkende med henvisning til et bestemt gruppetilhørsforhold.

Også kategorien etniske minoriteter er præget af brugen af stereotyper, selv om forskelle mellem forskellige etniske minoriteter påpeges, og generelt beskrives etniske minoriteter som havende en anden opfattelse af sundhed og sygdom og en anden opfattelse af krop og seksualitet (Sundhedsstyrelsen, 2005: 137, 267). På både dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet er brugen af stereotype beskrivelser mere begrænset og findes især i beskrivelsen af den politiske kategori "elever med u hensigtsmæssig adfærd".

Ud over disse tydelige stereotype beskrivelser kan man sige, at nogle af de snævre sociale kategorier i sig selv implicit bærer eller konnoterer stereotyper, som skabes og udbredes i offentligheden og i kraft af medierne. Dette gælder især de "unge mødre", der næsten uvægerligt leder tankerne hen på Kanal 4's tv-program af samme navn, men også den sociale kategori "overvægtige", hvis stereotype adfærd (manglende selvkontrol, dårlige madvaner og manglende motion) fremstilles og forsøges ændret i forskellige tv-programmer som DR1's *By på skrump* eller TV3's *Ekstremt fed* (se også Wood og Skeggs, 2008).

Policy-design i indsatsen mod negativ social arv

De forskellige politiske tekster er yderligere præget af en række beskrivelser af de problemer, politikken er rettet imod, og det er karakteristisk for alle områder, at disse problembeskrivelser hænger tæt sammen med især de sociale kategorier. Det er altså både de sociale kategorier og beskrivelsen af problemerne, der giver indhold til de politiske kategorier, og de tre elementer indgår i en samlet diskurs, hvor de gensidigt forstærker hinanden. Som det var tilfældet for de sociale kategorier, er der tale om forskellige typer problemer, dels generelle og vagt beskrevne sociale problemer med især manglende forældre støtte, dels specifikke sociale problemer som misbrug og kriminalitet samt problemer, der er defineret i en medicinsk diskurs, dvs. som sygdoms- eller sundhedsproblemer.

Videre er det værd at bemærke, at problemerne især i de tværgående politiske dokumenter beskrives som "nye" og i modsætning til "gamle" eller tidligere problemer med især dårlige materielle og økonomiske levevilkår. Dermed fremstilles problemerne som individuelle og især relateret til marginalisering og manglende personlige ressourcer og netværk (Regeringsudvalget om social arv, 1999: 12-15; Regeringen, 2007: 3). Også på sundhedsområdet fremhæves "nye problemer" med trivsel og psykosomatiske lidelser (Sundhedsstyrelsen, 2007: 11).

Samtidig ses en tendens til, at problemerne på sundhedsområdet beskrives både med henvisning til aktuel problemadfærd og bagvedliggende årsager (genetiske, strukturelle og politiske) (Sundhedsstyrelsen, 2005: 18-19), mens problemerne på de tre andre områder især beskrives som adfærdsrelaterede og individuelle. Endelig ses en tendens til, at de omtalte problemer på folkeskoleområdet næsten udelukkende relaterer sig til læring, mens problemerne på de andre områder er noget bredere, hvorved vi genfinder forskellen mellem de to sociale kategorier "barnet" og "eleven" i problemopfattelserne.

Ser man på policy-instrumenter, er mange af disse relateret til en eller anden form for hjælp eller bistand, hvilket stemmer overens med den generelle politiske kategori af fortjenstfulde og resourcesvage børn med behov for hjælp. Men samtidig præsenteres en række andre policy-instrumenter, der handler om korrektion af problemadfærd (vejledning, behandling, læring). Dette må efter vores opfattelse tolkes i sammenhæng med de sociale kategorier og problembeskrivelser, der udfylder de politiske kategorier, og som tilsammen skaber et billede af en politisk målgruppe, der ikke kun skal hjælpes men også ændres.

I forlængelse af denne mulighed for ændring lægges der på de fleste områder (med undtagelse af folkeskoleområdet) vægt på det, der gennemgående betegnes som en "tidlig indsats", og som især handler om opsporing og tidlig problemidentifikation samt tidlig handling. På sundhedsområdet og dagtilbudsområdet følges den tidlige indsats af en betoning af sundhedsplejerskerens og dagtilbudspersonalets tætte kendskab til børnene som et selvstændigt, vigtigt redskab til identifikation af de problemer, som kan være svære eller umulige at beskrive præcist. Om sundhedsplejersken hedder det således, at hun "gennem sit kendskab til barnet og dets hjemlige miljø [skal] medvirke til at eventuelle afvigelser opspores og behandling iværksættes" (BEK 1344, 2010: § 21), mens det om personalet i daginstitutionerne hedder, at de "i kraft af deres kendskab til barnet eller den unge [er] centrale ressourcepersoner i forhold til at opdage et behov for støtte efter dagtilbudsloven hos et barn eller en ung på et tidligt tidspunkt" (VEJ 31, 2009: afsnit 6.2). Samtidig betragtes sundhedsplejersken og dagtilbudspersonalet som redskaber for de mindre indgribende foranstaltninger, der har til formål at ændre problematisk adfærd (fx ekstra besøg af sundhedsplejersken eller "støtte" i dagtilbudslovens forstand), og disse kan iværksættes uden om de forholdsvis tunge procedurer, som præger især serviceloven og folkeskoleområdets specialundervisning.

Der optræder også – om end i mere begrænset omfang – elementer af tvang og sanktioner, som (i tråd med forventningerne hos Schneider og Ingram, 1993b) rettes mod politiske kategorier, der beskrives som en trussel, eller som i udpræget grad er karakteriseret ved stereotype beskrivelser af problematisk

adfærd og egenskaber. Det gælder elever med uhensigtsmæssig adfærd, over for hvem der præsenteres en række disciplinære sanktioner, gravide alkoholmisbrugere, der af hensyn til fostrets beskyttelse kan tvangstilbageholdes, og gruppen af etniske minoriteter uden arbejdsmarkedstilknnytning hvis børn ikke går i dagtilbud, over for hvem økonomiske sanktioner (tilbageholdelse af børnetilskud) kan blive aktuelle i tilfælde af manglende overholdelse af aftaler om sprogstimulering.

Endelig er der på alle fire områder tale om en udpræget spænding mellem tilbud rettet mod alle og tilbud rettet mod den særlige gruppe af børn med behov, en spænding der paralleliserer de nævnte generelle sociale kategorier "alle" og "nogle børn".

Denne spænding er samtidig karakteristisk for den måde, politikken legitimeres og retfærdiggøres på. Det gælder således for især de tværgående dokumenter, men også delvist for sundheds- og dagtilbudsområdet, at politikkens mål er lige muligheder for alle til at skabe sig et godt liv, hvilket på flere områder følges af mål som integration, deltagelse og demokrati. Dermed er politikken legitimeret i forskellen mellem alles muligheder og nogles muligheder og i denne forskels fremtidige afvikling. Dette suppleres af et mål om udvikling og læring på alle tre politikområder, dels direkte omtalt, dels i den måde politikområderne peger frem mod eller hen til hinanden på: sundheds- og dagtilbudspolitikken mod skolestart og folkeskolepolitikken mod videre uddannelse. Samtidig kan man sige, at disse mål om udvikling også knytter an til beskrivelsen af problemadfærd, som på de fleste områder synes at være det, der adskiller "alle børn" fra "nogle børn". Som nævnt ovenfor er politikken således ikke kun orienteret mod at hjælpe, men også mod at korrigere og forandre denne adfærd, hvilket legitimeres af både ønsket om udvikling og ønsket om lige muligheder. Opsummerende kan det altså siges, at både problemopfattelsen, politikinstrumenterne og ikke mindst den politiske legitimitet er kædet tæt sammen med de politiske og især de sociale kategorier.

Til sammenligning af de aktuelle politiske kategorier med situationen før iværksættelsen af indsatsen mod negativ social arv kan dagtilbudsområdet tjene som eksempel. Forud for vedtagelse af dagtilbudsloven i 2005 var området reguleret i serviceloven (LBK 844, 2001), og de primære politiske kategorier var her "alle børn" og "børn med særlig behov for støtte", dvs. børn med "nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne" (LBK 844, 2001: § 4). I sammenligning med dagtilbudsloven (LOV 501, 2007) er der i den tidligere udgave af serviceloven tale om to forskellige og adskilte politiske kategorier med tilsvarende adskilte tilbud, henholdsvis en almen indsats og særforanstaltninger. Disse særforanstaltninger (og kategorien "børn med særlig behov for støtte") eksiste-

rer stadig som en del af serviceloven, men samtidig introducerer dagtilbudsloven (og indsatsen mod negativ social arv i det hele taget) kategorien ”børn med behov for støtte”. Denne kategori tilbydes – som vist i analysen – hjælp og foranstaltninger inden for rammerne af normaltilbuddene med henblik på at forebygge, at egentlige særforanstaltninger bliver nødvendige. Dermed introducerer indsatsen mod negativ social arv altså en politisk kategori, der bliver en slags ”gråzone” mellem ”alle børn” og ”børn med særlige behov”, en gråzone der alt andet lige er mere uklar og svær identificerbar end de tidligere politiske kategorier.

Afsluttende diskussion og konklusion

Vi har i artiklen undersøgt tilstedeværelsen af politiske og sociale kategorier i indsatsen mod negativ social arv og betydningen af disse for policy-design og legitimitet. Som beskrevet indledningsvis var formålet med artiklen at gennemføre en eksplorativ analyse, idet vi betragtede teorien om målgruppers sociale konstruktion som et for snævert og problematisk udgangspunkt.

Analysen peger da også på, at de forskellige elementer er noget mere flydende, end hvad Schneider og Ingram beskriver, idet de ser ud til at indgå i gensidige diskursive relationer, hvor de enkelte elementer giver mening til og gensidigt understøtter hinanden. Dele af analysen peger dog på, at teorien om målgruppers sociale konstruktion kan være relevant også i en dansk kontekst, idet vi finder en forholdsvis tydelig overensstemmelse mellem de politiske og sociale kategoriers fortjenstfuldhed og politikinstrumenternes karakter af hjælp eller sanktion. Samtidig finder vi tegn på nye policy-instrumenter, der relateres til de sociale kategorier og beskrivelsen af problemerne som problemadfærd.

Af særlig interesse for fremtidige undersøgelser er for det første, at de politiske kategorier i indsatsen mod negativ social arv fungerer som tomme betegnere, dvs. som relativt udefinerede kategorier, der gives indhold af både de sociale kategorier og problemopfattelserne. Det er således bemærkelsesværdigt, hvor stor en rolle det professionelle skøn kan komme til at spille for afgrænsningen af de politiske kategorier i indsatsen mod negativ social arv. Dette kan ses i sammenligning med andre politiske kategorier og målgrupper, som fx ”folkepensionister” eller ”ledige”, hvor en relativ simpel teknisk definition er med til at afgrænse målgruppen (fx over eller under 65 år, eller med eller uden job og til rådighed eller ikke-til rådighed for arbejdsmarkedet). Uanset at vores materiale også peger i retning af en række konkrete sociale kategorier og problemer, der afgrænser målgruppen (fx gravide alkoholmisbrugere eller børn af kriminelle), så er disse konkrete kategorier eksempler, hvorfor den samlede politiske kategori forbliver diffus og afhængig af et professionelt skøn.

Som analysen har vist, betyder denne mangel på tydelig afgrænsning, at de politiske kategoriers indhold må findes i de (delvist stereotype) sociale kategorier og i problembeskrivelserne, hvilket dog ikke nødvendigvis giver mere klarhed. Fremtidige studier kan således med fordel undersøge konsekvenserne af denne manglende klarhed nærmere (se fx også Yanow, 2003: 12-13; Yanow og van der Haar, 2010: 7-8). For det første finder vi, at de uklare politiske kategorier følges af en fremhævelse af professionelle som redskaber til identifikation af problemerne i kraft af deres "kendskab" til børn og familier. Samtidig finder vi nogle interessante forskelle mellem politikområderne, idet fx folkeskoleområdet forholdsvis veletablerede kategorier og procedurer (for fx tildeling af specialundervisning) synes at udfylde de politiske kategorier noget mere entydigt, end hvad vi finder på fx dagtilbudsområdet.

For det andet peger analysens resultater mod, at politikken legitimitet knyttes til især de politiske og sociale kategorier, idet politikken målsætning om lige muligheder relaterer sig direkte til den udbredte forskel mellem "alle" og "nogle", hvilket legitimerer ret vidtgående foranstaltninger for at afvikle denne forskel. Dette forstærkes muligvis af, at der her generelt er tale om en fortjenstfuld og ressourcetsvag politisk kategori, nemlig "børn". Her kan det således være interessant nærmere at undersøge, om denne generelle politiske legitimitet, som optræder i de politiske tekster, også "driver" konkrete beslutninger i kommunerne og blandt professionelle. Det er nemlig karakteristisk for politisk legitimitet, at så snart den er der, så kan den "bevæge sig frit" fra et politisk programniveau til en given praksis ved at udgøre begrundelsen for konkrete beslutninger om fx iværksættelse af forebyggende foranstaltninger eller anbringelser uden for hjemmet.

For det tredje og sidste peger analyserne på, hvordan de sociale kategorier og problembeskrivelser fokuserer på problematisk adfærd, og hvordan dette ser ud til at relatere sig til policy-instrumenter, der søger at korrigere eller ændre adfærden i familierne og blandt børnene. Sammen med politiske målsætninger om udvikling og læring og med den specifikke karakteristika af problemerne som "nye" forstærker dette legitimiteten af en temmelig vidtgående politisk intervention.

Samlet peger analysen i retning af velfærdsstatens udvikling og forandring. Her er det interessant, at introduktionen af forebyggende politikker og indsatsen mod negativ social arv synes at intensivere et spændingsforhold mellem selektive tilbud rettet mod særlige behov og universelle tilbud rettet mod alle borgere, idet de to kategorier nu kobles tydeligere sammen. Velfærdspolitikken skal således tilsyneladende ikke længere "kun" løse forskellige behov hos forskellige målgrupper men også forebygge, at nogle målgrupper bliver for store

eller i det hele taget bliver aktuelle. Dette hænger tæt sammen med analysens påpegning af ”adfærdskorrektion” som vigtigt policy-instrument, der kan ses i lyset af det, fx Petersen (2011) har kaldt konkurrencestaten. Her er den altdominerende politiske målsætning udvikling og integration af borgerne på arbejdsmarkedet, hvilket blandt andet medfører nye politiske tiltag og et øget politisk beslutningsrum for velfærdsstatens ansatte (se også Torfing, 2004).

Det giver anledning til at rejse spørgsmålet, om vi med politikker som fx indsatsen mod negativ social arv er vidne til fundamentale ændringer, ikke kun i velfærdens målgrupper, men også i velfærdens indhold og omfang, og måske i det hele taget i den måde, velfærdsstaten fungerer på, både hvad angår forholdet mellem det universelle og det selektive og i forhold til spørgsmålet om konkurrencestatens mulige fremvækst.

Litteratur

- Anthias, Floya (1998). Rethinking Social Divisions: Some Notes towards a Theoretical Framework. *The Sociological Review* 46 (3): 505-535.
- Camou, Michelle (2005). Deservedness in Poor Neighborhoods: A Morality Struggle, pp. 197-218 i Anne Schneider og Helen Ingram (red.), *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Ejrnæs, Morten (1999). Social Arv – et populært men tvivlsomt begreb. Arbejdspapir. SFI – Det nationale Center for Velfærd.
- Edelman, Murray (1967). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Fairclough, Norman (2003). *Analysing Discourse*. New York: Routledge
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Ginger, Clare (2006). Interpretive Content Analysis. Stories and Arguments in Analytical Documents, pp. 331-348 i Dvora Yanow og Peregrine Schwartz-Shea (red.), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Gulløv, Eva og Helle Bundgaard (2008a). *Forskel og fællesskab. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gulløv, Eva og Helle Bundgaard (2008b). Children of Different Categories. Educational Practice and the Production of Difference in Danish Day-Care Institutions. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32 (1): 145-155.
- Hacker, Jacob (2002). *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Harrits, Gitte Sommer og Marie Østergaard Møller (2011). Categories and Categorization: Towards a Comprehensive Sociological Framework. *Distinktion. Scandinavian Journal of Social Theory* 12 (2): 229-247.
- Jakobsen, Mads Leth og Gitte Sommer Harrits (2010). Kvalitativ analyse: kodning og dybdegående tekstanalyse, pp. 173-191 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jonsson, Gustav (1969). *Det sociala arvet*. Stockholm: Tidens förlag. Folksam.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2003). At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm-Larsen og Nils Mortensen (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Laclau, Ernesto og Chantal Mouffe (2001). *Hegemony and Socialist Strategy*, 2nd ed. London: Verso.
- Larsen, Peter Dahler (2002). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Larsen, Peter Dahler (2010). Display, pp. 192-214 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lieberman, Robert C. (1995). Social Construction (Continued). *American Political Science Review* 89 (2): 437-441.
- Miles, Mathew B. og A. Michael Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*, 2nd ed. London: Sage.
- Møller, Marie Østergaard (2009). *Solidarity and Categorization. Solidarity Perception and Categorization Practices among Danish Social Workers*. Aarhus: Politica.
- Petersen, Michael Bang, Rune Slothuus, Rune Stubager og Lise Togeby (2007). Hvem fortjener velfærd? Danskernes syn på kontanthjælp til unge, ældre og indvandrere. *Politica* 39 (1): 31-48.
- Petersen, Michael Bang (2012). Social Welfare as Small-Scale Help: Evolutionary Psychology and the Deservingness Heuristic. *American Journal of Political Science* 56 (1): 1-16.
- Petersen, Ove Kaj (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Pierson, Paul (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45 (4): 595-628.
- Ploug, Niels (2005). Social arv. Sammenfatning. København: SFI
- Ploug, Niels (red.) (2007). *Social arv og social ulighed*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Regeringen (2005). *Nye mål. Regeringsgrundlag*. <http://www.stm.dk/publikationer/reggrund05/index.htm> (19. oktober 2011).

- Regeringen (2006). *Lige muligheder for børn og unge. Regeringens strategi til bekæmpelse af negativ social arv*. <http://www.sm.dk/Publikationer/Sider/VisPublikation.aspx?Publication=66>. (19. oktober 2011).
- Regeringen (2007). *Lige muligheder. Styrkede personlige ressourcer og social sammenhængskraft*. <http://www.fm.dk/Publikationer/2007/Lige%20muligheder.aspx> (19. oktober 2011).
- Regeringen (2010). *Aftale om barnets reform*. Social- og integrationsministeriet. <http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/Boern-unge-og-familie/barnets-reform/Sider/Start.aspx> (19. oktober 2011)
- Regeringsudvalget om social arv (1999). *Social arv – principper og status*. København: Statens Information/Socialministeriet.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1991). The Choice of Target Populations. *Administration and Society* 23 (3): 333-356.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993a). Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design, i Helen Ingram og Steve Rathgeb Smith (red.), *Public Policy for Democracy*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993b). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334-346.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (red.) (2005). *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- SFI (1999). *Social Arv. En oversigt over foreliggende forskningsbaseret viden*. København: SFI.
- Socialministeriet (2006). *Aftale om satspuljen på det sociale område 2006-2009*. <http://www.sm.dk/Puljer/satspulje/Sider/Start.aspx> (19. oktober 2011).
- Soss, Joe (1999). Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *American Political Science Review* 93 (2): 363-380.
- Soss, Joe (2005). Making Clients and Citizens: Welfare Policy as a Source of Status, Belief and Action, pp. 291-328 i Anne Schneider og Helen Ingram (red.), *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*. Albany: State University of New York Press.
- Soss, Joe, Jacob S. Hacker og Suzanne Mettler (red.) (2007). *Remaking America. Democracy and Public Policy in an Age of Inequality*. New York: Russell Sage Foundation.
- Soss, Joe, Richard Fording og Sanford Schram (2011). *Disciplining the Poor. Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox and Political Reason*. New York: W.W. Norton & Company.

- Sundhedsstyrelsen (2005). *Skolesundhedsarbejde*. København: Munksgaard. <http://www.sst.dk/Udgivelser/2005/Skolesundhedsarbejde.aspx> (19. oktober 2011).
- Sundhedsstyrelsen (2007). *Forebyggende sundhedsydelser til børn og unge. Anbefalinger*. <http://www.sst.dk/Udgivelser/2011/Vejledning%20om%20forebyggende%20sundhedsydelser%20til%20boern%20og%20unge.aspx>).
- Torring, Jacob (2004). *Det stille sporskifte i velferdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Undervisningsministeriet (2006a). *Vejledning om disciplin, god adfærd og trivsel i folkeskolen*. <http://pub.uvm.dk/2006/disciplin/> (19. oktober 2011).
- Undervisningsministeriet (2006b). *Vi kan jo prøve. Evaluering i specialundervisning. God praksis*. <http://pub.uvm.dk/2007/vikanjoproeve/index.html> (19. oktober 2011).
- Undervisningsministeriet (2009). *Felles mål: Elevens alsidige udvikling*. <http://www.uvm.dk/service/Publikationer/Publikationer/Folkeskolen/2010/Faelles%20Maal%202009%20-%20Elevernes%20alsidige%20udvikling.aspx> (19. oktober 2011).
- van Oorshcot, Wim (2007). Solidarity towards Immigrants in European Welfare States. *International Journal of Social Welfare* 17: 3-14.
- Wagenaar, Hendrik (2011). *Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Winther, Søren og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Wood, Helen og Beverly Skeggs (2008). Spectacular Morality: Reality Television, Individualisation and the Re-making of the Working Class, pp. 177-193 i David Hesmondhalgh og Jason Toynbee (red.), *The Media and Social Theory*. London: Routledge.
- Yanow, Dvora (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. London: Sage.
- Yanow, Dvora (2003). *Constructing Race and Ethnicity in America: Category-Making in Public Policy and Administration*. New York: M.E. Sharpe.
- Yanow, Dvora og Marleen van der Haar (2010). "Race" by another Name? Categories, Counting, and the State: The Case of Netherlands Integration Policy Discourse. Working paper presented at Institute for Global and International Studies, Elliott School of International Affairs. George Washington University, 18. februar.

Anmeldelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Carsten Jensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Abstracts

Jørgen Goul Andersen

Economic sustainability – political insecurity. The Danish welfare state 1990-2012

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

Kees van Kersbergen og Anton Hemerijck

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

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

Mads Leth Felsager Jakobsen og Thomas Pallesen

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

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

Christian Albrekt Larsen

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

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

Christoph Arndt

The electoral consequences of welfare reforms for the Social Democrats

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

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

Gitte Sommer Harrits og Marie Østergaard Møller

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

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

Om forfatterne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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