

Vi har behov for folkelig fornyelse af velfærdssamfundet

Af Michael Böss, seniorrådgiver ved Tænketanken Prospekt
mail@taenketankenprospekt.dk

Hurtigt resumé

- **Notatet skildrer på baggrund af SVM-regeringens vision om et velfærdssamfund de udfordringer, velfærdsstaten står over for.**
- **En reform af velfærdsstaten må gøre op med idealet om velfærdsstaten som en konkurrencestat og i stedet sætte et grundtvigsk ideal om et stærk folkeligt fællesskab.**
- **Netop det folkelige fællesskab er i dag udfordret af en svækket social og kulturel sammenhængskraft.**
- **Reformen af velfærdsstaten kan beskrives som en bevægelse mod et velfærdssamfund, men vi må ikke tro, at civilsamfundet kan træde i stedet for staten.**
- **Også velfærdssamfundet har behov for en stærk stat.**

Prospekt-notat, marts 2024

Michael Böss

Vi har behov for folkelig fornyelse af velfærdssamfundet

I regeringsgrundlaget *Ansvar for Danmark* formulerede SVM-regeringen en vision om at bevæge Danmark fra velfærdsstaten til velfærdssamfund med mere lokal frihed, selvbestemmelse og forandringskraft. Med udspillet til en reform af ældreområdet primo 2024 tager visionen form. Seniorrådgiver, dr.phil. Michael Böss argumenterer i dette notat for, hvordan en udvikling i retning af velfærdssamfund må være et centralt element i styrkelsen af det folkelige fællesskab i Danmark.

Velfærdsstaten er populær blandt de europæiske vælgere – ikke mindst de danske.¹ Ikke desto mindre erklærede velfærdsforsker og -administrator Knud Aarup i 2020, at "velfærdsstaten som vi kendte den" er døende. Vi måtte vænne os til "tanken om, at velfærden og socialpolitikken bliver på konkurrencestatens betingelser".²

Ifølge Aarup var vi nødsaget til at bevæge os i retning af den liberale velfærdsmodel, hvor offentlig hjælp først og fremmest gælder samfundets allersvageste. Resten af befolkningen måtte klare sig selv og sørge for at købe privatforsikringer, der kunne komme den til undsætning i tilfælde af arbejdsløshed og sygdom. Også folkepension skulle afskaffes.

"Vi må tage et opgør med de ydelser, vi i dag opfatter som universelle. Er det eksempelvis rimeligt, at jeg skal have en folkepension, når jeg har haft en pensionsordning gennem et helt liv? Over de næste år er vi nødt til at tage den diskussion. Vi må erkende, at vi ikke længere kan hjælpe alle."

Politologen Ove K. Pedersen erklærede sig enig i Aarups analyse:

*"Konkurrencestaten er i dag dominerende. Og det ser vi ikke alene på den måde, social-politikken nu er blevet en del af beskæftigelsespolitikken på, men også på den paradoksale måde, den nuværende regering og støttepartier indrømmer det. Mette Frederiksen (S) taler ikke mere om velfærdsstaten, men om velfærdssamfundet. Sammen med sit parti og støttepartier er hun vendt tilbage til fortidens liberale-konservative forestilling om, at alle havde pligt til at forsøge sig selv, og det kun er i det tilfælde, at man absolut ikke kan, at man har ret til offentlig forsørgelse. Den lille forskel mellem velfærdsstat og velfærdssamfundet indebærer derfor et stort skift i idealer."*³

¹ Stein Kuhnle og Pål Eitheim, "The Scandinavian Model: Trends and Perspective", EUI European Forum Seminar Paper WS/23.

² Mathias Sonne Mencke, "Socialekspert: Velfærdsstaten, som vi kender den, er død", *Kristeligt Dagblad*, 17. februar 2020.

³ Ibid.

Der bør næppe herske tvivl om, at den danske velfærdsmodel er trængt i disse år. Selv om der er blevet gennemført reformer, siden den meget kostbare bistandslov blev vedtaget i 1976, er den stadig dyr og svær at finansiere i et samfund, der gennemgår større demografiske forandringer med færre unge til at betale for stadig flere ældres velfærd og nye borgere, som fra begyndelsen ikke blevet tilstrækkeligt informeret om den samfundskontrakt, det offentlige velfærdssystem forudsætter.

Men udfordringerne til den er ikke udelukkende økonomiske. Den består også i, at stigende velstand i den højere middelklasse giver stadig flere mulighed for at tilkøbe sig "privat velfærd": private plejehjemspladser, private sundhedsforsikringer, private daginstitutioner, private skoler. Alene fra 2022 til 2023 steg antallet af private sundhedsforsikringer med 20 pct.⁴

Det kunne således se ud, som om det snarere er borgerne selv – vel at mærke de mere velstående – der er ved at foretage et "modelskift". Men hvad vil det indebære? Det vil dette notat forsøge at antyde nogle svar på.

Jeg vil konkludere, at er behov for en fornyelse af den danske velfærdsmodel, ikke et farvel til den. Den danske model er nemlig indrettet med det formål at styrke den sociale sammenhængskraft og medborgerskabet. Fra begyndelsen var den danske socialstat og den senere velfærdsstat et nationsbygningsprojekt.

De klassiske velfærdsmodeller

Den danske sociolog Gøsta Esping-Andersen beskrev i 1990 i sin klassiske *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) tre idealtyper af "velfærdsregimer", som var typiske for Europa i 1980'erne.⁵

- Den liberale velfærdsmodel
- Den konservativt-korporative velfærdsmodel
- Den nordiske velfærdsmodel

I *den liberale model* (f.eks. i Storbritannien og Irland) er det op til markedet at tage sig af velfærden, mens staten kun spiller en sekundær rolle. Bortset fra sundhedsvæsenet og store dele af uddannelsessystemet består strategien i dels at fastholde private velfærdsordninger som en norm, dels begrænse det offentliges ansvar i tilfælde af markedssvigt og arbejdsløshed. Den er kendetegnet ved behovsbestemt hjælp og moderate sociale ydelser, der giver en basal sikring til lavindkomstgrupper og personer i social nød.

Modellen finansieres gennem en kombination af offentlige midler og private forsikringsordninger og er typisk for lande med lav beskatning. Da dens mål ikke er at

⁴ Sofie Bak Thorup, "Private sundhedsforsikringer er i kraftig vækst", Sundhedsmonitor, 22. marts 2023, <https://sundhedsmonitor.dk/nyheder/art9272725/Private-sundhedsforsikringer-er-i-kraftig-vækst>.

⁵ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990).

omfordele velstand, har den en tendens til at fastholde de socio-økonomiske skel i samfundet.

Den anden model er *den konservativt-korporative model*. Den opstod i konservative lande i Central- og Sydeuropa og er præget af den katolske kirkes sociale værdier og ønske om fortsat at varetage centrale velfærdsopgaver. Modellen er indrettet på at sikre familiefædre på arbejdsmarkedet og byggede oprindeligt på de forsikringer, de betalte til gennem deres ansættelse. For personer uden for arbejdsmarkedet blev basale velfærdsbehov afhjulpet af familien, ad hoc-bestemte sociale tilskud fra det offentlige eller civil velgørenhed. Modellen fremmede derfor en traditionel familiestruktur med mand, kone og børn.

Endelig er der *den nordiske model*. De særlige træk ved den nordiske velfærdsmodel i den form, den fik efter Anden Verdenskrig, kan opsummeres i fem punkter.

- For det første er velfærden næsten udelukkende et statsanliggende, idet den private sektor – f.eks. frivillige, filantropiske og kirkelige organisationer – kun i meget begrænset omfang bidrager til det sociale arbejde.
- For det andet er velfærdsydelserne universelle og omfattende, idet den nordiske velfærdsstat bl.a. har til formål at fordele velstanden. Resultatet har da også været et samfund præget af en relativt høj grad af social lighed.
- For det tredje er ydelserne hovedsagelig skattefinansierede, hvilket kræver høje skatteniveauer.
- For det fjerde bygger modellen på et princip om lighed mellem kønnene, idet den også har til formål at ligestille kvinder og gøre dem økonomisk uafhængige gennem deres deltagelse på arbejdsmarkedet.
- Endelig har de nordiske landes velfærds politik altid været integreret i den økonomiske politik, herunder en aktiv arbejdsmarkedspolitik, med det formål at minimere den enkeltes afhængighed af markedet under skiftende konjunkturer. Til gengæld indgår borgeren en "kontrakt" med staten om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og bidrage til det ved at tilegne sig de kvalifikationer, der skal til for at fungere på det og derved bidrage til dets produktivitet. Staten har på sin side en forpligtelse til at sørge for, at der findes arbejde for dem.

I 2002 forudsagde Gøsta Esping-Andersen, at de tre modeller stod over for tre store udfordringer, som de måtte tage højde for.⁶

Udfordringer til velfærdsmodellerne

Den første udfordring var demografisk. Her tænkte han på konsekvensen af det faldende fødselstal: En voksende andel af ældre ville i fremtiden skulle forsørges af skrumpende yngre generationer. I lande med skattefinansieret velfærd som det danske ville dette som mindstemål kræve, at befolkningen dels var villig til at betale høje skatter, dels fortsat ville

⁶ Why We Need a Welfare State, 2.

være indstillet på at bruge en stor del af deres tid på et arbejde, der sikrede staten det nødvendige provenu til at opretholde velfærden.⁷

Den anden faktor var social. Her drejede det sig om de ændringer i familiemønstret, der var sket over de seneste 50 år. Kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og ønsket om ligestilling og personlig uafhængighed havde gjort ægteskab og familiedannelse til et spørgsmål om personlige valg snarere end økonomisk nødvendighed. Det førte til nye og langt mindre stabile familiemønstre. I nutiden var det mindre sandsynligt, at det gennemsnitlige barn ville tilbringe sin barndom sammen med både sin mor og sin far. Denne udvikling skyldtes et samfund, hvor der er øget individuel valgfrihed, og hvor den enkelte borger oplevede større usikkerhed og øget risiko for at blive kastet ud i sociale problemer.

Den sidste udfordring var økonomisk. Den bestod i at tilpasse velfærdssystemet til markedssamfundet, de teknologiske forandringer, afindustrialiseringen og en voksende servicesektor. Globaliseringen har skabt en ny risikostruktur og dermed nye sociale vindere og tabere. Hvor en almindelig, ufaglært industriarbejder før i tiden i det store og hele kunne være sikker på et fast job til en anstændig løn, er det nu ikke længere tilfældet. Folk uden de rette uddannelser og færdigheder eller uden tilstrækkelige kulturelle og sociale ressourcer vil være dømt til et liv med lav løn, arbejdsløshed og usikre job og derved risikere at blive sat uden for samfundet.

De sidste 30 år har bekræftet svaghederne ved både den liberale og den konservativt-korporative model. Lad mig begynde med på den liberale model.

Den liberale model har undergået en række reformer i de sidste 25 år. Sociale ydelser, som tidligere blev udmålt efter den enkeltes basale behov, blev under den første Blair-regering i Storbritannien i 1997 knyttet til aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet.

Det har været til gavn for dem, der har erhvervet sig kompetencer til at klare sig på et delvist afindustrialiseret arbejdsmarked. Til gengæld har det øget uligheden i det britiske samfund. Dels fordi reformerne fastholder udsatte grupper uden de rette kompetencer i lavtlønsjob eller velfærdsafhængighed. Det gælder især for enlige mødre og børnefamilier. I Storbritannien har de stadig selv ansvar for at få deres børn passet, da der ikke findes offentligt finansierede børneinstitutioner. Udflytningen af industrielle arbejdspladser til udlandet har bidraget stærkt til denne udvikling, som bl.a. har betydet tab af industriproduktion og tilhørende arbejdspladser til ufaglærte.

Hvad så med den konservativt-korporative model? Den konservativt-korporative model er indrettet efter at sikre det familiemedlem, som har den højeste indkomst fra sit arbejde, som almindeligvis er manden. Derfor har den stillet personer med en svagere tilknytning til arbejdsmarkedet – ofte kvinder, ufaglærte arbejdere og mindre produktive grupper – dårligt. Da modellen desuden favoriserer folk i faste og stabile job, har den vist sig uegnet

⁷ Det er en diskussion, som er blevet aktualiseret for nylig herhjemme med den socialdemokratiske statsminister Mette Frederiksens opfordring til offentligt ansatte om at gå fra nedsat arbejdstid til fuld tid, understøttet af sin ideologiske støtte Kaare Dybvad Beks bog Arbejdets land, hvor han forklarer, hvordan den danske velfærdsmodel er afhængig af en protestantisk arbejdsetik, som efter hans mening er udfordret i dag, fordi mange ønsker mere tid til sig selv og deres familie.

til det nutidige arbejdsmarked, som er kendetegnet ved hyppige arbejdsskift, korte ansættelseskontrakter og arbejdsgiveres ønske om komme væk fra de gældende stive ansættelsesstrukturer for lettere at kunne "hyre og fyre".

Modellen har især i Sydeuropa vist sig at holde store grupper – især unge – uden for arbejdsmarkedet. Derfor har mange lande med den model siden slutningen af 1900-tallet forsøgt at reformere deres systemer, mest mærkbart i Holland, Belgien, Spanien og Frankrig, under inspiration fra den nordiske model.

Men kræver den nordiske model ikke også reformer ud over dem, der i den sidste snes år er blevet gennemført for at øge arbejdsudbuddet og borgernes incitamentet til at arbejde, blive selvforsørgende, udvise større personligt ansvar og undgå at blive velfærdsafhængige?

Kritik af den nordiske/danske model

Gøsta Esping-Andersen mente, at den nordiske velfærdsmodel var den af de tre modeller, som var bedst rustet til at tilpasse sig globaliseringen og den nye videns- og servicebaserede økonomi. Dog påpegede han, at den afhang af, at middelklassen fortsatte med at slutte op bag den. Hidtil havde den været villig til at betale de skatter, som modellen var afhængig af. Men hvis det viste sig svært at opretholde fuld beskæftigelse, og hvis markedet fik uligheden til at stige, ville den blive udfordret. For middelklassen ville ikke passivt se til, at den offentlige velfærd blev forringet. Så ville den foretrække private ordninger.

En kritik af modellen går på, at den nuværende velfærdsstat ikke holder, hvad den lover. I sin bog *Velfærdsillusionen. Om et samfund i krise* (2018) påviser journalisten og iværksætteren Nick Allentoft f.eks., hvordan velfærdsstaten i virkeligheden ikke leverer det, vi tror og ønsker. I stedet oplever stadig flere borgere sig udsatte, marginaliserede og ladt i stikken. Ja, nogle i den grad, at de vælger at tage deres eget liv, mens andre vender sig i vrede – ofte kollektivt – mod den velfærdsstat, som skulle hjælpe dem, men som de oplever som en fjende. Allentoft tegnede et billede af et samfund præget af kaos, lappeløsninger og udfordringer, som har antaget et sådant omfang, at forestillingen om tryghed fremstår som en illusion.⁸

En anden kritik lyder modsat på, at velfærdsstatens krise skyldes, at borgerne forventer sig mere og mere af den og derfor i stigende grad tyer til private løsninger. Det drejer sig om, hvorvidt vi ønsker, at det samfund, de vil vokse op, uddanne sig, arbejde og blive gamle i, skal være helt anderledes end det, vi har i dag. Det drejer sig om "den næste generations skoler, plejehjem, børnehaver, botilbud og alt det andet, der hjælper os gennem livet," som formanden og næstformanden for Kommunernes Landsforening for nylig fastslog i et indlæg i *Jyllands-Posten*.⁹

Martin Damm (V) og Jacob Bundsgaard (S) kommer fra to partier, der ikke altid har set helt ens på velfærdsstatens omfang og form. Men de var enige i det grundlæggende.

⁸ Nick Allentoft, *Velfærdsillusionen. Om et samfund i krise* (København: Samfundslitteratur, 2018).

⁹ Martin Damm og Jacob Bundsgaard, "Næste generation skal også leve i et velfærdssamfund", *Jyllands-Posten*, 11. januar 2024.

Borgmestrene var nemlig ikke kun bekymrede over, at besparelser havde gjort det vanskeligt for kommunerne og regionerne at varetage deres velfærdsforpligtelser over for borgerne. Deres bekymring gik først og fremmest på konsekvenserne af, at

”vi som samfund lader den offentlige sektor sakke længere og længere bagud. For sker det, vil de borgere, der har råd, i højere og højere grad begynde at vælge det offentlige fra og i stedet købe private velfærdsydelser. Og så ender vi med et splittet samfund, hvor danskerne er opdelt i et A- og B-hold alt efter størrelsen på deres pengepung ... Lader vi den udvikling fortsætte, underskriver vi i sidste ende dødsdommen for den danske velfærdsmodel, og vi gambler alvorligt med den sammenhængskraft, der har gjort Danmark til et fantastisk land.”

Men de mente til gengæld ikke, at løsningen blot bestod i at poste flere og flere penge i den offentlige sektor. Så enkelt var det ikke. For det ville betyde en skrue uden ende. Især fordi der var et voksende gab mellem den velfærd, folk forventer, og de velfærdsydelser, det offentlige kan levere. Og dette gab vil vokse, i takt med at borgernes private velstand stiger.

Men den udvikling vil med sikkerhed føre til et mere ulige samfund og dermed til et samfund med en svagere social sammenhængskraft og solidaritet.

Truslen mod det folkelige fællesskab

Flere af de værdier, som den danske velfærdsmodel blev grundlagt på, er i dag stærkt udfordret. Det gælder f.eks. solidariteten med samfundets svageste og mest udsatte grupper. Og det gælder borgernes lighed i forhold til sociale rettigheder, deriblandt den lette og frie adgang til sundhedsydelser.

Man kan ikke tale om lige behandling, når der er nogle, der skal vente flere måneder, mens andre kan komme til behandling efter en uge. ”Så længe, der er store forskelle i, hvad for eksempel praktiserende speciallæger og psykologer kan tjene ved at behandle patienter med en privat sundhedsforsikring og patienter i det offentlige, så vil de ofte tilbyde den første gruppe at komme hurtigere til,” udtalte sundhedsøkonomen Jes Søgaard fra Syddansk Universitet i forbindelse med offentliggørelsen af stigningstakten for private sundhedsforsikringer.¹⁰

Selv om der er andre faktorer, der øger uligheden i befolkningens sundhed, er det en af grundene til, at levealderen for de økonomisk og uddannelsesmæssigt mest velfunderede i dag er ti år længere end for 35 år siden. I dag er den 10 år. Dengang var den 5. Uligheden vil også blive øget i takt med de aftalte fremtidige stigninger i den effektive pensionsalder, idet den velstående del af befolkningen vil sørge for at sætte tilstrækkeligt mange penge af på deres private pensionsordninger til at kunne trække sig tilbage fra arbejdslivet mange år tidligere end lønmodtagere i arbejderklassen.

¹⁰ Theis Lange Olsen m.fl., ”Professor om boom i private sundhedsforsikringer: 'Det strider imod sundhedsloven'”, DR.DK, 21. marts 2023, <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/oestjylland/professor-om-boom-i-private-sundhedsforsikringer-det-strider-imod>.

Det danske (nordiske) velfærdssystem, som fra begyndelsen havde som et af sine formål at fostre en national "samfølelse" og skabe større lighed i samfundet, er således på vej til at miste den karakter, der skilte det ud fra de andre europæiske modeller. En karakter, som var præget af den nationsbygning, som dansk sociallovgivning fra begyndelsen skulle tjene.

Velfærd som nationsbygning

Det var nemlig særlige omstændigheder, der lå bag udviklingen af den socialstat, som blev til i første halvdel af 1900-tallet, nemlig Danmarks territoriale reduktion som følge af nederlaget i 1864. Det stillede Danmark i en prekær sikkerhedspolitisk situation, vurderede den radikale udenrigsminister Peter Munch i 1908.

Munch var overbevist om, at det ville være umuligt for Danmark at opbygge et militært forsvar over det mægtige og truende Tyskland. Desuden var han bekymret over, at en militarisering af Danmark ville kunne gøre landet sårbart over for den ideologi, som prægede det Tyskland, man skulle forsvare sig mod. Dertil kom truslen mod demokratiet fra kommunismen i en tid, hvor de sociale kløfter voksede, og det danske samfund var ved at blive moderne, men også socialt set mere ustabil.¹¹

Munchs svar var, at Danmarks bedste forsvar for sin eksistens som stat og demokrati ville afhænge af, at der fandtes et indre sammenhold omkring staten og nationen i befolkningen. Frem for at opruste militært skulle der ske en "indre mobilisering, der gjorde den danske nation stærk og i videst muligt omfang immun overfor militaristisk (læs: tysk) og antidemokratisk (læs: kommunistisk) ideologisk påvirkning," som historikeren Bo Lidegaard formulerer det.¹² Danmarks overlevelse afhang altså af, at der i befolkningen fandtes en forestilling om, at den udgjorde et folk, der var forankret i et stærkt nationalt fællesskab.

For Munch var der tre midler til at styrke "Samfølelsen" og loyaliteten over for staten, nemlig udbygning af demokratiet, gennemførelse af sociale reformer og udvikling af en national kultur. Kulturen skulle fungere som "det danske Folks aandelige Værn".¹³

Rent konkret skulle nationsbygningen sættes i værk gennem institutioner, der fik borgerne til at identificere sig med staten, deriblandt et sundhedssystem og sociale love, der sikrede et minimum af social tryghed i form af pension, fattighjælp, boliger osv. Desuden skulle staten og det civile samfund sammen støtte uddannelse og folkeoplysning; for det var vigtigt, at borgerne udviklede større ansvarlighed over for deres samfund og nation.¹⁴

Munchs vision vandt tilslutning fra Socialdemokratiet og med tiden også Venstre. Alliancen mellem Radikale Venstre, Venstre og Socialdemokratiet betød, at der var blevet bygget bro mellem bønder og arbejdere i et Danmark, som nu var "for folket" i både social og national forstand.

¹¹ Dansk velfærdshistorie, bd. 2, 11-40.

¹² Bo Lidegaard, "Velfærdsstaten som en dansk overlevelsesstrategi", i Klaus Petersen (red.), op.cit., 151.

¹³ P.A. Munch 1908, cit. i Bo Lidegaard, "Systemet Munch – 50 år efter", *Radikal Politik* 9, 1998.

¹⁴ Kaspersen, op.cit., 85.

Selv om skabelsen af den moderne velfærdsstat efter Anden Verdenskrig blev drevet frem af Socialdemokratiet, rummede den også liberale elementer. Derfor kunne også borgerlige partier, om end med lidt tøven, tilslutte sig en model, der fortsat byggede på de oprindelige principper om skattefinansiering, universelle ydelser, kollektiv risikofordeling og krav om selvforsørgelse.

Det "velfærdskompromis", der blev indgået mellem de politiske partier i 1970, og som også Det Konservative Folkeparti endte med at tilslutte sig, var ideologisk set således "ganske sammensat". Det var, som Ove K. Pedersen fastslår, udtryk for den særlige reformistiske tradition, der havde kendetegnet Danmark siden århundredskiftet.¹⁵

Men den var også udtryk for ønsket om at bevare den sociale sammenhængskraft. Fortsættelsen af den universalistiske tradition fra 1880'erne betød nemlig, at borgerne ikke blot blev stillet lige for loven, men også lige i forhold til velfærdsstaten. Og det gjaldt uanset deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Social velfærd var således en borgerrettighed, der gjaldt for personer med statsborgerskab, ikke en ret for f.eks. lønmodtagere.¹⁶ Derved cementerede universalismen samtidig forestillingen om eksistensen af et dansk folk og derved et forpligtende fællesskab, hvis medlemmer havde pligt til at udvise solidaritet med hinanden.

At Det Konservative Folkeparti til sidst sluttede op bag velfærdsstaten, betød, at Danmark i efterkrigstiden var et samfund, hvor frihed, lighed og fællesskab – dvs. liberale, socialdemokratiske og konservative værdier – kunne forenes for at tjene en højere sag. Men samtidig appellerede modellen til den nationale tradition inden for partiet. Den danske model gik nemlig ud fra eksistensen af et solidarisk folkeligt fællesskab.

På den måde lagde velfærdsstaten sig i forlængelse af det nationsbygningsprojekt, som den radikale politiker og minister Peter Munch havde indledt i begyndelsen af århundredet.

Lige siden har offentlige velfærdsinstitutioner da også været grundpiller i dansk selvforståelse.¹⁷ Ja, i 2008 viste en undersøgelse af dansk nationalitet, at dansk identitet i dag hænger snævert sammen med forestillingen om velfærdssamfundet.¹⁸ Spørgsmålet er dog, om den offentlige velfærd, som den blev organiseret efter 1970, paradoksalt nok endte med at umyndiggøre og klientgøre borgerne. Og om systemet i sig selv var med til at fremelske en krævementalitet, som stod i modsætning til den solidaritet og pligtfølelse, det var tiltænkt at skulle fremme.

Velfærdssamfundet – en vej frem, men med begrænsninger

¹⁵ Ove K. Pedersen, *Reaktionens tid. Konkurrencestaten mellem reform og reaktion* (København: Informations Forlag, 2018), 69.

¹⁶ Jf. forfatterne til *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*, som i forordet definerer universalisme "som et udtryk for, at den skandinaviske velfærdsstat først og fremmest henvender sig til borgerne i egenskab af borgere, ikke i egenskab af f.eks. lønmodtagere", 9.

¹⁷ Lars Bo Kaspersen, "The Formation and Development of the Welfare State", i John L. Campbell, John A. Hall og Ove K. Pedersen (red.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2006), 99-132.

¹⁸ Jf. Christian Albrekt Larsen, *Danskerne nationale forestillinger* (Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, 2008).

I det regeringsgrundlag, som SVM-regeringen blev enig om i december 2022, lyder det, at "Regeringen ønsker at bevæge Danmark fra en velfærdsstat til et velfærdssamfund med meget mere lokal frihed, selvbestemmelse og forandringskraft".¹⁹ Det var første gang, at en dansk regering satte et skel mellem stat og samfund i velfærdsdebatten.

Det udspil til en ældrereform, som regeringen lagde frem den 30. januar i år, lod offentligheden forstå, hvad det konkret kan komme til at betyde: At det ville åbne for et nærmere samspil mellem kommunerne, de pårørende, lokale fællesskaber og civilsamfundet.

I 2009 fremlagde Knud Aarup i sin bog *Frivillighedens velfærdssamfund* et bud på, hvordan et velfærdssamfund kunne indrettes. Det skulle ligge i forlængelse af den danske fællesskabstradition og bygge på danske kerneværdier, mente Aarup. Han henviste til, at forestillinger om folket, fællesskabet og samfundsborgeren lige siden Grundtvig har været definerende for, hvordan vi i Danmark har forstået vores samfund. For at genoplive dem var det ifølge Aarup nødvendigt med et moralsk-etisk paradigmeskift.

Frivillighedens velfærdssamfund betegnede et samfund, hvor grænserne for, hvad det offentlige har ansvar for, og hvad der kan løses af civilsamfundet eller i privatlivssfæren, var blevet flyttet. Det ville betyde, at den enkelte samfundsborger eller gruppe af borgere ville få større forpligtelser, både ved at skulle tage hånd om sine egne forhold og ved at tage ansvar for andre i deres nære eller fjerne netværk. Samtidig forudsatte modellen, at der blev udviklet "en ny dialog mellem samfundsborgeren og det offentlige".²⁰ Den skulle med andre ord realiseres gennem et fornyet demokrati.

Endelig byggede Aarups vision på en nytænkning af det universalistiske princip. Nytænkningen bestod i, at man i fordelingssammenhænge skulle medregne alle former for ressourcer, ikke kun de økonomiske ressourcer, men også den ressource, som den sociale kapital udgør. Altså ressourcerne i privatlivssfæren og det civile samfund.²¹

I teorien er Aarups vision om velfærdssamfundet både modig og attraktiv. Men i praksis forekommer den uholdbar og utopisk. Den forudsætter nemlig et samfund og livsformer, som ikke længere findes og nok heller ikke kan genopfindes. For selv om vi som borgere fremover naturligvis bør tage medansvar for vores børn, unge og ældre, så er der grænser for, hvad familierne, lokalsamfundene og civilsamfundet kan pålægges af opgaver. Vi lever ikke længere i et samfund, hvor voksne børn og deres forældre lever tæt på hinanden, og hvor der er bedsteforældre lige omkring hjørnet til at passe ens børn. Der er grænser for, hvor meget velfærd vi kan overlade til de enkelte arbejdende familier, uden at det går ud over deres eget fysiske og psykiske helbred.

Men der er givetvis også tanker i Aarups vision, som giver mening, og som vi nok vil se implementeret i den nye ældrelov og andre nye reformer af vores velfærd. Det giver således mening at lade frivillige organisationer og lokalsamfund spille en større rolle, f.eks. ved at supplere – men ikke erstatte – den professionelle pleje af ældre uden familie og

¹⁹ Regeringsgrundlag 2022, Statsministeriet, 12.

²⁰ Knud Aarup, *Frivillighedens velfærdssamfund* (Frederiksberg: Frydenlund, 2010), 20

²¹ Ibid.

netværk. Som formanden for Frivilligrådet, Susanne Larsen, udtrykte det tilbage i april 2010: "Der bliver i stigende grad brug for at gå væk fra den nuværende rundholdning med, at kommunerne tager sig af børn, elever og ældre. Mange danskere har ladet sig klientgøre af det offentlige system. Vi skal have det personlige ansvar tilbage og skabe en stærkere grad af medborgerskab."²²

Det ville imidlertid være kortsynet og temmelig naivt at tro, at nutidens velfærdsproblemer kan løses alene ved at inddrage det civile samfund og frivillighedssektoren i langt større grad, end det har været almindeligt i den nordiske velfærdsmodel. Det er en erkendelse, som pandemien burde have lært os.

Læren fra pandemien

Den britiske finansjournalist Martin Wolf udtalte til *Weekendavisen* den 16. september 2022, at det igennem historien været en forpligtelse for regeringer "at beskytte deres borgere imod chok og krise og krig. Det er faktisk statens primære funktion: Hvis borgerne er truet, hjælper staten. Og sådan er det nu igen".²³ Det var i slutningen af Covid-19-pandemien.

Pandemien bekræftede statens og det offentlige velfærdssystemets betydning for samfundets og borgernes sikkerhed. Men allerede i årene forinden var den offentlige opinion i den vestlige verden begyndt at antage et mere positivt syn på offentlig velfærd. I 1987 mente 30 pct. af briterne, at modtagere af offentlig velfærd ikke gjorde sig fortjent til det. Ifølge den årlige Social Attitudes-måling var dette tal faldet til 15 pct. i 2019. Andelen af dem, der mente, at sociale ydelser var for høje og holdt folk fra at tage arbejde, faldt fra 59 pct. i 2015 til 35 pct. i 2021. Desuden tydede målinger i Storbritannien i slutningen af pandemien på at have gjort briterne kritiske over for deres liberale velfærdsmodel og mere positive over for den nordiske model med universelle ydelser.²⁴

Pandemien fik mange europæere til at sætte pris på deres stater evne til at fungere som en form for forsikringsselskab imod risici, som man inden for forsikringsverdenen på engelsk kalder "uninsurable", altså risici, som det er umuligt af forsikre sig imod privat. Kun stater med et robust velfærdssystem – som f.eks. de nordiske – havde held med at absorbere de økonomiske chok, som Covid-19 skabte.

Den hollandske økonom Anton Hemerijck, som siden 2021 har siddet i EU's ekspertkomité The Future of Social Protection and of the Welfare State, mener, at pandemien blot accelererede nogle forandringer, som havde været undervejs i længere tid. Han udtalte i 2021 til *The Economist*, at hvis vi ønsker at fremtidssikre vores samfund over for de disruptioner, som de vil opleve som følge af klimaforandringer, teknologisk innovation, demografiske forandringer m.m., må vi se på velfærd i et langt bredere perspektiv end hidtil.²⁵

²² Orla Borg, "Frivilligt arbejde skal redde velfærd", *Jyllands-Posten*, 25. april 2010.

²³ *Weekendavisen*, 16. september 2022.

²⁴ "Shelter from the Storm", *The Economist*, 6. marts 2021, 18.

²⁵ Ibid.

Konklusion

De fleste vil nok være enige i, at gratis skolegang og uddannelse er en central del af vores velfærdssystem. Når vi forventer, at staten og kommunerne investerer i skoler og uddannelsesinstitutioner, gør vi det dog ikke ud fra en overbevisning om, at undervisning og uddannelse er sociale ydelser, vi som borgere forbruger. Selv om visse politikere og konkurrencestatsteoretikere i begyndelsen af dette århundrede fik det til at lyde, som om det vigtigste formål for det offentlige uddannelsessystem var at forberede børn og unge på et aktivt liv på arbejdsmarkedet, er der formodentlig stadig i befolkningen en bred forståelse af, at folkeskolen stadig har de andre formål, som nævnes i folkeskolens formålsparagraf.

Når vi som skatteborgere investerer i uddannelse, sker det ikke kun for at gøre de kommende generationer mere produktive, men også med henblik på, at børn og unge kan få et godt og meningsfuldt liv som del af et folkeligt og demokratisk fællesskab, der rækker langt tilbage i tiden. Investering i uddannelse er altså ikke kun en investering i human kapital, men også i social kapital: i forudsætninger for, at den enkelte kan udvikle tillid, virkelyst og livsmod, og for at samfundet kan hænge sammen. På samme måde er investering i sundhed, gode opvækstmuligheder for børn, kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet, en sundere arbejdskultur og social inklusion vigtige for både arbejdsmarkedet og samfundet som helhed.

Investering i velfærd er derfor stadig en forudsætning for, at der i fremtiden stadig vil findes noget, der ligner Grundtvigs forestilling om et folkeligt fællesskab. Og som også kendes fra nutidens medborgerskabsfilosofi.

Professor i statskundskab på Aarhus Universitet Per Mouritsen har peget på, at samfundet i sig selv er et "medborgerligt projekt":

*"Uagtet at forskellige borgere ikke er ganske enige om projektets indhold og retning, udgør det for den enkelte en forpligtelse til dette land, til dette sted i verden, med de institutioner og det fælles liv, man som borger er henvist til, og som er ens umage værd. Et land, der er godt eller kan blive det, i det mindste som et politisk fællesskab, de gør én til medborger i den gensidige, republikanske forstand, nok så minimalt forstået."*²⁶

Hvis vi skal reformere vores velfærdsmodel, bør det derfor ikke ske ved at overtage den liberale model, som betyder, at vi skal affinde os med voksende ulighed og dermed en svækket social sammenhængskraft, fordi store grupper vil være henvist til at leve i fattigdom og "udenforskab" (for at bruge et præcist svensk ord). I stedet bør vi bruge den folkelige tradition i den nordiske model for at betragte borgerskab som medborgerskab. Og så bør vi fortsætte vores danske tradition for at se velfærden som et nationsbyggningsprojekt til fremme af fælles goder.

²⁶ Per Mouritsen, *En plads i verden. Det moderne medborgerskab* (København: Gyldendal, 2015), 360.