

En artikel fra [KRITISK DEBAT](#)

Velfærdsstaten og den oplyste egeninteresse - en slags boganmeldelse

Skrevet af: **Bent Gravesen** | Offentliggjort: 15. februar 2012

Velfærdsinstitutionerne er gennem de sidste 10-15 år blevet reformeret med det formål at resocialisere ledere og medarbejdere. Projektet har bygget på en forventning om, at medarbejdere og ledere forfølger egne interesser frem for politikernes og borgernes velfærd. Derfor har vor tids sociale ingeniørkunst bestået i at konstruere netop de kontrolmekanismer, incitament og belønninger, der alligevel får de offentligt ansatte til at skabe den velfærd, borgerne og politikerne ønsker sig. Men det er ikke gået gnidningsfrit.

Velfærd er et historisk produkt. Men dermed er velfærden ikke nødvendigvis kommet for at blive. Det er nemlig ikke nogen selvfølge, at historie og velfærd følges ad. Tværtimod. At velfærd er et historisk produkt betyder, at velfærden er et produkt af bestemte, konkrete historiske omstændigheder. Dermed foreligger der mulighed for, at velfærden kan forsvinde ud af historien under andre, nye omstændigheder. Det afhænger netop af historien, af de politiske, sociale og økonomiske forandringer. Velfærden er med andre ord et politisk viljesprojekt, som vi skaber, reproducerer eller udraderer, og vi gør det under stadigt skiftende sociale, økonomiske og politiske forudsætninger. Når velfærden er historisk forgængelig, åbner det muligheden for at tale om, at velfærden er i krise, eller at velfærdsstaten er i krise, sådan som det er blevet stadig mere udbredt gennem de seneste årtier[1].

Men ofte er det uklart, hvad der menes med, at velfærden er i krise. Nogle har brugt krise-mærkatet til at beskrive egne politiske ønsker. Andre har taget udgangspunkt i analyser af udviklingen i de samfundsmæssige forudsætninger for velfærdens udvikling i fremtiden.

Nogen ser velfærdsstatens krise som en politisk legitimitetskrise. Andre peger på, at de økonomiske forudsætninger for velfærden er svækkede eller svigtende.

For nogle er krisen af konjunktuel karakter, noget der forventes at løse sig selv over tid. Det kan være opbakningen bag velfærdsprojekterne, der er for nedadgående. Eller det kan være udsigten til stadigt flere ældre i fremtiden, der gør det sværere at finansiere velfærden. For andre er krisen derimod strukturel og potentielt historisk. Det gælder f.eks. de liberalistiske velfærdskritikere, der anklager velfærdsstaterne for at have ødelagt markedskononomiens dynamik[2].

Ole Fogh Kirkeby hører med sin bog *Om velfærden - det godes politik*[3] til blandt dem, der - uden selv at tale direkte om velfærdens krise - ser velfærden som noget,

der i et samfund som det danske befinder sig i en historisk, men heldigvis overvindelig legitimitetskrise: "Vi står ved en skillevej i historien. I den ene retning fører det at have nok i sig selv. I den anden retning fører det det at føle omsorg for den anden. Man kan ikke vælge begge dele på én gang. Uden generøsitet får vi et frygteligt samfund og en elendig verden. Men ethvert menneske kan ændre denne udvikling, hvis det vil." (s. 34)

Ole Fogh Kirkeby ser velfærden som et særligt statsligt initieret lighedsprojekt, der er opstået efter anden verdenskrig. Det afgørende grundlag for velfærden har været det, Ole Fogh Kirkeby kalder en ny samfundspagt, hvor retfærdighed blev forbundet med et princip om lighed mellem mennesker, der er lige meget værd som mennesker, og hvor alle har lige mange rettigheder (men forskellige muligheder).

Denne artikel forsøger, bl.a. med udgangspunkt i Ole Fogh Kirkebys bog, at opstille nogle pejlemærker for en nærmere analyse af den aktuelle danske velfærdskrise som en historisk strukturel krise, der kan og bør overvindes. Selv om de legitimitetsmæssige eller økonomiske aspekter af denne krise er væsentlige, ligger artiklens fokus ikke her. I stedet er det de sociale identiteter og praksisser i forbindelse med velfærdens skabelse, der står i centrum. Det er artiklens tese, at der med velfærdsstatens indre omorganisering gennem de sidste årtier er skabt nye sociale identiteter, modsætninger og dynamikker, som medvirker til at bringe velfærden i krise.

Velfærdens historiske forudsætninger

Historisk har udviklingen af den danske velfærdsstat haft mindst fire afgørende historiske forudsætninger:

1. *En relativt stabil international og national økonomisk vækst.* En stabil økonomisk vækst har gjort det muligt på én gang at mindske velfærdsudgifterne til arbejdsløse, førtidspensionister, mv. og at skaffe stadigt flere skatter til velfærden.
2. *En højt udviklet social og samfundsmæssig solidaritet og pligt i befolkningen.* Her tænker jeg på den demokratiske solidaritet med, ansvarsfølelse for og vilje til at hjælpe nationalstatens øvrige borgere til et godt liv. Den i disse tider så meget omtalte pligt, er en vigtig del heraf: den udstrakte vilje og lyst til at betale for udbygningen af den offentlige velfærd over skatten.
3. *Udviklingen af et stærkt politisk centrum-venstre og et omfattende netværk af sociale bevægelser, herunder ikke mindst fagbevægelsen.* Sammen og i gensidig forståelse og alliance har centrum-venstre-partier og de sociale bevægelser op gennem historien formået at artikulere, forløse og omsætte den sociale og samfundsmæssige solidaritet til både mere og bedre offentlig velfærd [\[4\]](#).
4. *Den institutionelle opbygning af offentlige velfærdsinstitutioner baseret på en udstrakt tillid til medarbejderes og faglige professioners indsats for det fælles gode,*

velfærden. Den danske velfærdsstat er udviklet ud fra en grundlæggende tillid og tiltro til, at institutionernes ledere, faglige professioner og medarbejdere kan og vil udnytte deres kollektive viden, faglighed og erfaring til at yde borgerne en lige, socialt retfærdig og medmenneskelig velfærd.

Velfærden under pres

Alle fire faktorer er i dag sat under mere eller mindre pres. At den stabile økonomiske vækst er en saga blot turde i disse krisetider være indlysende. Hertil kommer, at den grundlæggende vækst de sidste 20-30 år har været stagnerende i bl.a. Europa, og at de seneste perioder med høj vækst har været baseret i særlige spekulative bobler i den stadigt mere finansdrevne økonomi.

Den sociale solidaritet og vilje til over skatterne at betale for den fælles velfærd er måske mindre presset, end alskens politiske kandestøberier og snak om 'grænser for skatternes vækst' lader ane. Men om ikke andet har myterne om den samfundsmæssige pligt til at betale skat med større eller mindre glæde fået nogle skud for boven. Nærmere herom nedenfor.

Straks værre står det til med de sociale bevægelsers og det politiske centrum-venstres evne til at forløse og omsætte denne solidaritet til fælles velfærd. Her vil mange sikkert udpege S og SF's manglende evne og vilje til at indfri valgkampens velfærdslofter til den aktuelt mest synlige top af dette isbjerg.

Men endnu mere grundlæggende er den omfattende ombygning af de offentlige velfærdsinstitutioner, der har fundet sted over de seneste 20-25 år, og som er kulmineret under 10 års VK-regering. Hvor der tidligere var en udstrakt tillid til, at de offentlige institutioners ledere og medarbejdere både kunne og ville gøre velfærden lige, medmenneskelig og retfærdig, er det i dag helt anderledes. De sidste 20-25 år mange institutionelle og styringsmæssige reformer har bygget på det modsatte: et stadigt voksende bureaukratisk netværk af mistillid og kontrol.

Fortidens politikere havde tillid til, at lægen, læreren og pædagogen havde de faglige forudsætninger for at give den syge, eleven og børnehavebarnet netop den velfærd politikerne og borgerne ønskede. Skulle institutionerne og professionerne endelig have problemer med at yde den velfærd, som borgerne ønskede, var de danske velfærdsinstitutioner heldigvis også indrettet med særlige demokratiske feedback sløjfer, som var i stand til at finjustere velfærden.[\[5\]](#)

Sådan er det ikke i dag. I dag er der tværtimod opbygget systemer, der bygger på det stik modsatte, nemlig at de offentlige institutioners ledere og medarbejdere kun går efter at forfølge deres egen særlige oplyste egeninteresse - til skade for den fælles velfærd. Tidligere tider tillid til professionerne og institutionerne er afløst af

en ny 'managementstat'[6].

Resocialisering

Velfærdsinstitutionerne er gennem de sidste 10-15 år blevet reformeret med det formål, at ledere og medarbejdere skal (re)socialiseres til en identitet og adfærd som parter, der forfølger egne interesser frem for politikernes og borgernes velfærd, og som derfor kun skaber den ønskede velfærd med de rette udefra givne kontrolmekanismer, incitament og belønninger[7]. Hvor fortidens sociale ingeniørkunst bestod i at opbygge offentlige institutioner og bemandede dem med de rigtige fagprofessioner, man kunne have tillid til, består kunsten i at opbygge finurlige systemer og 'incitamentsstrukturer', der er så viseligt indrettet, at selv om de offentlige og private institutioner medarbejdere går på jagt efter egen 'bundlinje', så bliver alligevel den fælles velfærd resultatet. Egen bundlinje og fælles bedste skal gå op i en højere enhed - ligesom alle enkeltkapitalisternes egoistiske jagt på maksimal profit ifølge de liberalistiske lærebøger fører til samfundets fælles bedste bag om ryggen på alle parter.

I bl.a. den danske udgave har (selv)tilliden til denne nye form for social ingeniørkunst været så ringe, at det har været nødvendigt med ekstra kontrolsystemer. De særlige mistillidssystemer består typisk i særlige hierarkisk opbyggede og kontrollerede kontrolmekanismer. Kontrollerne skal fange de undtagelser, hvor fagprofessionernes egeninteresser alligevel går på tværs af den fælles velfærd.

Set i dette lys er det kvalitativt nye i denne ombygning af velfærdsstatens institutioner egentlig ikke selve skiftet i juridiske ejendomsformer ('privatisering'). Det egentlig nye er de nye styringsformer ('markedsgørelse' og koblingen af fællesinteressen til de private egeninteresser). De nye styringsformer indebærer samtidig et forsøg på *resocialisering* af medarbejdere, ledere, fagprofessioner og borgere.

Det egentligt nye er f.eks. ikke, at arbejdsmarkedspolitikken har holdt flyttedag fra den statslige Arbejdsformidling til de kommunale jobcentre eller til en privat 'anden aktør'. Det afgørende nye er de statslige og kommunale myndigheder forsøger at omsocialisere jobcenterchefen og medarbejderne fra fællesskabets hjælp til den arbejdsløse til (samlebånds)producent af statslige refusioner. Det nye er, at de politiske arkitekter bag omlægningen har tegnet det nye system ud fra en tro på, at de nye refusionsfabrikker vil være i stand til at give den arbejdsløse den rette hjælp med at komme i arbejde.

Tilsvarende på f.eks. hjemmehjælpsområdet. Det kvalitativt nye er ikke borgernes muligheder for at vælge et privat hjemmehjælpsfirma. Det nye er forsøget på at

resocialisere ikke mindst de kommunalt ansatte hjemmehjælperne fra at være dem, der giver de svage borgere omsorg og hjælp til at være 'leverandør', 'sælger' og 'producent' af standardiserede serviceydelser for flest mulige kunder.

Ole Fogh Kirkeby har i sin bog fat i disse kvalitative ændringer af vores velfærdssystem, om end det sker med andre begreber og en anden tilgangsvinkel end ovenfor. Ifølge Ole Fogh Kirkeby består velfærdens aktuelle krise grundlæggende i, at denne samfundspagt er gået i hastig opløsning siden årtusindeskiftet. Den store synder i denne forfaldshistorie er opblomstringen af "liberalismens dæmoniske koncept om *den oplyste egeninteresse*". Når enhver er sin egen lykkes smed, og for mange er enige om, at han også bør være det, så undergraves den "vilje til godhed" hos både det enkelte menneskes og velfærdsinstitutionernes ledere og medarbejdere. Da viljen til at gøre det gode ifølge Ole Fogh Kirkeby er den nødvendige forudsætning for at skabe velfærden, er det en alvorlig sag.

Legitimiteten forandres

Det er imidlertid ikke blot medarbejderne, der søges resocialiseret. Den sociale produktion af legitimitet bag velfærden søges også forandret. Når borgeren socialiseres til først og fremmest at opfatte sig selv som den, der ud fra privat egeninteresse har ret til at vælge (standardiserede) serviceydelser på et udvalgt antal velfærdsproducenters hylder, bidrager det til at fokusere borgeren på velfærdspolitikken som et spørgsmål om egne rettigheder og den rent fordelingsmæssige retfærdighed ("What's in it for me?"). Dette giver næsten uundgåeligt næring til den egoistiske kræmmersjæls smålighed og gammelkonservativ begrænsning af den fælles velfærd til 'de værdigt trængende'. Derimod er der ikke uden videre megen næring at hente for dem, der ønsker en lighed i velfærd, som bygger på den raskes solidaritet med og vilje til at hjælpe den syge, på den veluddannedes vilje til at give den lavtuddannede uddannelse og på den arbejdendes ønske om at give den arbejdsløse indkomst og jobmuligheder. Drivhusklima for det ene og ørkengrund for det andet.

Den nye velfærdsorganisering er også med til at omdefinere den samfundsmæssige pligt fra en selvvalgt dyd til sure pligter, der kun går ud over egeninteressen. Det skaber flere krav om skattelettelse end lyst til at betale at lade de tungeste skuldre bære velfærdens nødvendige byrder.

En ny oplysningstid

Ifølge Ole Fogh Kirkebys velfærdsbog er vi nået dertil, hvor der i den grad er brug for en helt anden og ny socialisering af borgere og offentligt ansatte. Der er brug for at udvikle det, Ole Fogh Kirkeby kalder 'en radikal humanisme' hos os mennesker, og den kan kun udvikles gennem 'en stærk, kritisk og visionær *offentlig fornuft*' og en

'ny oplysningstid'(hinsides de politiske ideologier) (s. 32).

Den første forudsætning for at gøre det muligt og realistisk at satse på en sådan ny offentlig fornuft, er ifølge Ole Fogh Kirkeby, at der findes universelle værdier, som modsat den oplyste egeninteresse ikke er liberalistiske i sin karakter og oprindelse. Det er her filosofen Ole Fogh Kirkeby udvikler sit begreb om godhed og generøsitet. Godhed er ifølge Ole Fogh Kirkeby 'en regulativ idé' (s. 71), der henviser menneskets generøse tilsidesættelse af sig selv til fordel for andre og samfundet fælles gode som en fremgangsmåde og vej til at skabe bl.a. velfærd.

Ole Fogh Kirkebys forestillinger om godheden udgør dermed en radikalt anden regulerende idé end de sidste årtiers New Public Management-filosofi, der som bekendt er gået ud på at iscenesætte borgeres, institutioners, lederes og velfærdsarbejderes egen nytte på en sådan måde, at den stadige jagt på denne egen nytte fører til skabelsen af den ønskede fælles velfærd. Borgere, institutioner og professioner skal ifølge Ole Fogh Kirkeby tværtimod oplyses, motiveres og socialiseres til at vælge at afstå fra selvgodheden. Udgangspunktet skal ikke være at indskrive de offentligt ansattes fagligt motiverede syn på velfærden som egeninteresse på tværs og trods af borgernes og politikernes velfærdsønsker. Tværtimod er opgaven at yde politisk respekt for det offentligt ansattes faglige engagement og forpligtelse på den offentlige fornuft. Omsættes dette til guideline for en tiltrængt velfærdsreform, giver det begrundelsen for at give dem et fagligt frirum med muligheder for, at et uselvisk, men fagligt motiveret syn på velfærdsproblemerne kan bidrage til at skabe den ønskede velfærd.

New Public management som en papirtiger

Umiddelbart kan både Ole Fogh Kirkebys og min beskrivelse af velfærdsstatens krisetendenser tegne et dystert krisebillede af de reformerede velfærdsstater som f.eks. den danske, og Ole Fogh Kirkebys filosofisk begrundede alternativ kan forekomme lige lovlig idealistisk og flyvsk.

Jeg indrømmer, at en overordnet analyseskitse som den ovenstående nemt kan give et billede af, at velfærdsstatens forvandling til 'managementstat' og konkurrencestat' foregår nærmest modsætnings- og gnidningsfrit som en målrettet gennemførelse af en bevidst neoliberal strategi for at rydde velfærdsstaternes og klassekompromissernes påtvungne begrænsninger væk for derigennem at skabe bedre forhold for kapitalakkumuleringen i en økonomisk krisetid. Det har imidlertid ikke været hensigten.

Det er nemlig et stort spørgsmål (og et vigtigt analysepunkt), om velfærdsstaternes forvandling kun er en omnipotent, allestedsnærværende og sammenhængende diskurs ved en første overordnet beskrivelse. Eller krakelerer billedet, når analysen

går tættere på den konkrete udførelse i praksis? Hvor er alle vanskelighederne med omsætte det til mere produktiv end kontraproduktiv praksis?

Hvordan er resocialiseringen gået i praksis? Danser de offentligt ansatte ledere og medarbejdere efter principal-agent-teoriernes forskrifter? Eller er de sidste 20 års omdannelse af velfærdsinstitutionerne i stedet stødt på modstand - og modsocialisering - fra offentligt ansattes side? Er det kun blevet til læbebekendelser til de nye buzzwords, mens man i praksis har nægtet at lade sig forvandle fra fagligt engagerede skabere af den fælles velfærd til producenter af velfærdsservice til flest mulige kunder? Er hjemmehjælpen f.eks. ikke fortsat fyldt med medarbejdere, der på trods af tidstyranni og standardiserede frit-valgs-ydelser er optaget af at give en fagligt forsvarlig omsorg og hjælp, der matcher den enkelte borgers behov og dagsform? Har alle markeds- og kontrolsystemerne ikke skabt et ineffektivt og ressourcekrævende bureaukrati, som nærmest råber på at blive forandret af en 'tillidsreform'?

Har omdannelsen af institutionerne og forsøget på at resocialisere medarbejderne med andre ord ikke ført velfærdsstaten ud i det, som den italienske marxist Antonio Gramsci kaldte en organisk krise, hvor krisen består i "præcis det faktum, at det gamle er døende og det nye endnu ikke kan fødes"? Er velfærdsstaten i en organisk krise, hvor de gamle strukturer og praksisser, der tidligere har konstitueret og reproduceret velfærdsstaten som hegemonisk projekt ikke blot er kommet i en kronisk og synlig krise, men hvor der både blandt borgerne og hos medarbejderne er skabt nogle nye muligheder (men vel at mærke kun muligheder) for sociale forandringer frem mod en afgørende ny velfærdsstat?

Det ligger uden for denne artikel at foretage en konkret analyse af velfærdsstatens organiske krise, der kan besvare disse spørgsmål. Artiklens ærinde har kun været at stille spørgsmålene - og begrunde relevansen af de konkrete analyser, der kan give svar på spørgsmålene.

Opsamling

Artiklen har argumenteret for, at det bør undersøges konkret, om den omfattende ombygning af de offentlige velfærdsinstitutioner, der har fundet sted over de seneste 20-25 år, har bidraget til at bringe den danske velfærdsstat ud i en organisk krise i Antonio Gramscis forstand. Artiklen har peget på, at et centralt aspekt af en sådan analyse bør være en nærmere analyse af, hvorledes forsøget på at resocialisere velfærdsinstitutionernes ledere og medarbejdere til en ny identitet og adfærd er forløbet. En sådan analyse må ifølge artiklen ikke på forhånd antage, at velfærdsstatens forvandling til 'managementstat' er foregået modsætnings- og gnidningsfrit som en målrettet gennemførelse af en bevidst neoliberal strategi. I stedet må analysen søge at afdække hele spektret af de nye sociale identiteter,

modsætninger og dynamikker, der på én gang har medvirket til at bringe velfærden i krise og skabt grundlag for nye modidentiteter og udkast til forestillinger og forslag om en ny og anderledes velfærdsudvikling.

Velfærdsstatens organiske krise er ikke blot en afgørende politisk udfordring for både det politiske centrum-venstre og for medarbejderne i den offentlige sektor. Den er samtidig en krise, der skaber nye muligheder for, at velfærdsstatens medarbejdere, deres faglige og politiske organisationer kan udvikle forestillinger om et muligt alternativ til det neoliberale projekt. Og dette skulle analyserne gerne afspejle, hvis de skal være brugbare for de kommende års kampe om velfærden. Ole Fogh Kirkebys bog kan læses som et forsøg på at bruge filosofien som begrundelse for at se og formulere sådanne muligheder for en ny velfærdspraksis.

[1] Se f.eks. OECD (1981): *The Welfare State in Crisis*. Paris, OECD; Claus Offe (1984): *Contradictions of the Welfare State*, London, MIT Press og Mishra, Ramesh (1984): *The Welfare State in Crisis*, Sussex, Harvester Press.

[2] Se f.eks. Anders Fogh Rasmussen (1993). *Fra socialstat til minimalstat*, Viborg: "I myten om den gode velfærdsstat er der også en mistelten, som ikke er taget i ed. Jeg vil kalde den økonomiens trækraft. Hvis trækraften bliver for svag, så kan selv det mest udbyggede sociale system ikke sikre social tryghed for borgerne. Tværtimod vil borgerne lide et velfærdstab. Meget tyder på, at de skandinaviske socialstater har mistet trækraft."

[3] Ole Fogh Kirkeby (2011): *Om velfærd - det godes politik*, København, Gyldendal.

[4] Begrebet artikulation af den samfundsmæssige solidaritet bruges her bredt strategisk som arbejdet med (1) at samle og sammensætte et politisk projekt med fælles mål og en retning for samfundets udvikling, (2) at beskrive dette projekts forhold til det eksisterende felt af samfundsmæssige diskurser, (3) herudfra at formulere eventuelle om- og nyformuleringer samfundsmæssige diskurser, (4) at knytte an til sociale klasser og grupper for at vinde tilstrækkelig stor støtte og opbakning (5) at sætte det politiske projekt i spil over for andre sociale klasser og grupper på en sådan måde, at modstand og modvilje svækkes eller overvindes samt (6) at gennemføre disse projekter politisk, socialt og økonomisk.

[5] Christoffer Green-Pedersen, Michael Baggesen Klitgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard (2004): *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker*. Velfærdskommissionen. Arbejdsrapport 2004:1

[6] Clarke, John and Janet Newman (1997) *The Managerial State*. London: Sage

[7] Disse reformer bygger bl.a. på, at de offentligt ansatte vil handle i overensstemmelse med principal-agent-teoriene. Ifølge disse teorier er den part, der skal have udført en opgave (principalen) af andre (agenterne) nødt til at opstille særlige incitaments-, kontrol- og belønningssystemer, som giver agenterne et tilstrækkeligt incitament til at udføre opgaven i overensstemmelse med principalens ønsker.

