



# RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

*Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi*

**Research Paper no. 13/00**

**Velfærdsstatens diskursivitet**

**Jacob Torfing**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Paper no. 13/00**

**Velfærdsstatens diskursivitet**

**Jacob Torfing**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Papers from the Department of Social Sciences, Roskilde University, Denmark.**

**Working paper series**

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 43 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The later can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- Changes in the welfare state in a national and international perspective.
- Public organisation and policy analysis.
- Innovation and technology development with special attention to service firms and information technologies.
- Institutions, actors and institutionalisation.

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Susana Borrás.

**Please note that:**

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

## **Abstract**

This paper aims to direct discourse theory to the study of the modern welfare state. It is claimed that the whole field of welfare state studies is in a miserable state due to the paradoxical lack of theoretical studies and due to the narrow focus on the state, the failure to recognize the discursivity of the welfare state and the one-sided explanations of its historical development. Discourse theory is then introduced as a possible way out of the problems. The differences between Foucault and Laclau-Mouffe are briefly discussed before the concluding section which sketches a number of research possibilities for people who want to use discourse theory in the study of the transition from welfare to workfare.

**Keywords:** welfare state - welfare state studies - discourse theory - workfare

**Address for correspondence:** [jtor@ruc.dk](mailto:jtor@ruc.dk)

# Velfærdsstatens diskursivitet

By Jacob Torfing, Roskilde University, Denmark

## TABLE OF CONTENTS

1. Introduktion.....	6
2. Velfærdsstatsforskningens elendighed.....	6
3. Diskursteori og diskursanalyse.....	11
4. Fra forsørgelse til aktivering.....	13
Litteraturliste.....	18

## 1. Introduktion

Diskursteorien forbindes ofte med analysen af eksotiske fænomener som nye sociale bevægelser, opbruddet i kønsidentiteterne, etniske gruppers kulturelle udtryk, og den medieskabte virkelighed. Diskursteoriens kritikere trækker ofte overbærende på skulderen, og siger, at man da godt kan bruge de nye 'bløde metoder' til at analysere de nye 'bløde temaer', men at det er bedst at holde sig til main-stream teorierne, når det gælder de centrale temaer indenfor samfundsvidenskaberne. Jeg vil gerne bidrage til at problematisere denne letkøbte konklusion, der er et godt eksempel på, hvad Herbert Marcuse kaldte 'repressiv tolerance'. Det vil jeg gøre ved at fokusere på spørgsmålet om velfærdsstatens diskursivering. Jeg vil forsøge at vise, at velfærdsstatsforskningen med fordel kan trække på centrale indsigter fra diskursteorien i analysen af den kontingente konstruktion af den velfærdsstatslige diskurs.

Jeg vil starte med at sige lidt om, hvad jeg lidt provokerende vil kalde velfærdsforskningens elendighed. Derefter vil jeg præsentere en alternativ diskursteoretisk vinkel på velfærdsstaten. Endelig vil jeg forsøge at skitsere, hvordan diskursteorien kan anvendes i konkrete analyser af overgangen fra forsørgelse til aktivering.

## 2. Velfærdsstatsforskningens elendighed

Velfærdsstaten udgør i de skandinaviske lande en samlet vision for indretningen af samfundet. Den udgør en totaliserende horisont ('social imaginary'), indenfor hvilken vi identificerer og løser sociale, politiske og økonomiske problemer. Tag bare ØMU-afstemningen. Her blev spørgsmålet om velfærdsstatens fremtid meget hurtigt gjort til den afgørende lakmusprøve i forhold til, om man skulle stemme for eller imod ØMU'en.

I de andre vestlige lande har velfærdsstaten langt fra udgjort en totaliserende horisont for social og politisk orientering og handling. I USA er velfærdsstaten blot en blandt mange myter, der ligger til grund for struktureringen af samfundslivet. Den frie markeds kapitalisme og den liberalistiske minimalstatsideologi har blokeret ekspansionen af velfærdsstatsdiskursen, som i dag er ved at være en truet dyreart. I dag taler man i USA ikke længere om 'the welfare state' men om 'opportunity society'. Clinton gik sidste gang til valg på et løfte om 'to end welfare as we used to know it'. Så meget tyder altså på, at den velfærdsdiskurs, som blev artikulert som en del af Roosevelts New Deal program, for alvor er på retræte.

På trods af de nationale variationer i velfærdsstatsdiskursens gennemslagskraft på det retoriske plan, så har de velfærdsstatslige foranstaltninger en konkret og daglig betydning for millioner af mennesker verden over. Der er da også mange politikere, professionelle og forskere, der beskæftiger sig analytisk med velfærdsstaten, men der er alligevel en paradoksal mangel på teoretisk funderede analyser af velfærdsstaten. Der produceres et hav af officielle regeringsdokumenter om velfærdsstaten, som hives frem ved festlige lejligheder for at vise politikernes gode vilje. Der laves tonsvis af detaljerede evalueringer af sociale programmer, som ingen gider læse. Der skrives metervis af støvede historiske redegørelser om velfærdsstatens opståen og udvikling. Men det er småt med teoretisk funderede analyser. Blandt samfundsvidenskabelige forskere er der godt nok opstået en hel industri omkring beskrivelsen af forskelle og ligheder mellem de enkelte landes såkaldte velfærdsregimer, samt omkring dokumentationen af den sociale marginalisering. Selvfølgelig er det spændende at sammenligne de forskellige landes velfærdssystemer, og det er også vigtigt at analysere omfanget af den sociale eksklusion. Men der har dog været en tendens til, at de to velfærdsstatslige forskningsindustrier er gået i selvsving, og ikke rigtigt har fået bredt problemstillingen ud og fået fat i forklaringen af de mere dynamiske aspekter.

Der mangler således teoretisk funderede analyser af velfærdsstatens dynamikker i forhold betingelserne for dens opståen, dens sociale basis, dens institutionelle former, de politiske beslutningsprocesser, de sociale og økonomiske konsekvenser, forsøgene på at forandre og reformere den, globaliseringens betydning, mv. Man kan selvfølgelig godt finde en række eksempler på analyser af alle disse forhold, men der er langt mellem de gode, teoretisk funderede analyser af drivkræfterne, strukturen og effekterne af velfærdsstaten.

De fleste af de teoretisk funderede studier af velfærdsstaten plages desuden af tre gennemgående problemer, som efter min mening udstiller velfærdsstatsforskningens elendighed.

Det første problem vedrører det meget snævre fokus på den *statslige* velfærdsstat (Torfing, 1998). Den første generation af velfærdsstatsforskere definerede velfærdsstaten ud fra de offentlige sociale udgifters andel af bruttonationalproduktet. Altså et rent kvantitativt mål. Andre forsøgte at få nogle kvalitative aspekter ved socialpolitikken med ved at udvide definitionen til at omfatte sociale programmer, der vidner om en bestræbelse på at øge velfærden. Senere har visse marxister set den keynesianske konjunkturregulering som en del af velfærdsstaten, og Esping Andersen (1990) inkluderer beskæftigelsespolitikken som en del af velfærdsregimet. Men det ændrer ikke ved, at der i alle disse definitioner er et meget snævert fokus på statens rolle og et manglende blik for økonomiens og civilsamfundets bidrag til den sociale velfærd.

Jeg har selv i forlængelse af bl.a. Donzelot (1994) plæderet for en bred definition af den moderne velfærdsstat, som en sammenknytning af historiske former for stat, økonomi og civilsamfund. Hvad angår relationen mellem stat og civilsamfund, så har denne været karakteriseret af et beveridgeansk velfærdssystem, der gennem en kombination af sociale forsikringer og socialhjælp har skabt et socialt sikkerhedsnet. Opbyggelsen af omfattende velfærdssystemer i de vestlige lande løste det 'sociale problem' ved gennem sociale forsikringsordninger at tilvejebringe et alternativ til den liberalistiske individualisme, der vel at mærke ikke gav efter i forhold til den socialistiske

kollektivism. Den velfærdsstatslige socialpolitik institutionaliserede altså et kompromis mellem frihed og lighed.

Hvad angår relationen mellem økonomi og civilsamfund, så har denne været karakteriseret som en fordristisk vækstmodel, i følge hvilket produktivitetstigninger skabt af automatiseret samlebåndsproduktion blev omsat til højere realløn, der muliggjorde en væksthæmmende kombination af masseproduktion og masseforbrug. Udbredelsen af fordringen om frihed og lighed til produktionssfæren satte en stopper for den militarisering af fabrikslivet, som arbejdsgiverne tyede til i forsøget på at forøge den relative merværdi. Arbejdsgivernes nye våben var produktivitetstigninger opnået gennem automatiseret samlebåndsarbejde. Arbejderne accepterede det monotone arbejde og det opskruede arbejdstempo, fordi reallønnen steg i takt med produktiviteten. Fordismen institutionaliserede altså et kompromis mellem arbejde og kapital.

Hvad angår relationen mellem stat og økonomi, så har denne i efterkrigstiden været karakteriseret af en keynesiansk konjunkturregulering, der gennem efterspørgselsstyring har forsøgt at sikre fuld beskæftigelse og samtidig undgå inflation. Den keynesianske konjunkturregulering har fungeret som samfundsøkonomiens speeder og bremse. Arbejdsgiverne appellerede til staten om at gribe ind til fordel for en økonomisk vækst- og profitlogik, og arbejderne krævede at staten skulle varetage deres sociale velfærdsinteresser. Kompromisset blev her, at den statslige efterspørgselsregulering på den ene side sørgede for en fuld udnyttelse af produktionsapparatet og på den anden side for fuld beskæftigelse.

Der er altså ud fra disse betragtninger mange kilder til velfærd. Når det alligevel er berettiget at kalde denne artikulation af stat, økonomi og civilsamfund - som Gramsci ville betegne en historisk blok - for en 'velfærdsstat' i stedet for et 'velfærdssamfund', så er det fordi, at staten har haft en stigende og i mange tilfælde afgørende betydning for organiseringen af både det økonomiske og sociale liv.

Det andet problem vedrører den manglende erkendelse af velfærdsstatens diskursivitet (Torfing, 2000). De fleste studier af velfærdsstaten antager rask væk, at velfærdsstaten eksisterer som en objektiv materialitet, som vi på et tidspunkt er blevet enige om at kalde velfærdsstaten. Den naturalistiske opfattelse af velfærdsstaten ser velfærdsstaten som en betegnelse på en samling empirisk forekommende policies, institutioner og effekter, der på forhånd kan afgrænses og defineres ud fra deres formål (de øger borgernes velfærd), funktion (de skaber social harmoni og reproducerer arbejdskraften) eller instrumentalitet (de er et middel til at mægtig-/myndiggøre eller disciplinere borgerne).

Den naturalistiske opfattelse af velfærdsstaten som en betegnelse, der indfanger essensen af en række objektivt givne fænomener, er imidlertid dybt problematisk, i og med at den benægter velfærdsstatens historiske kontingens. Det er heldigvis heller ikke svært at tilbagevise den naturalistiske velfærdsstatsopfattelse. Det kan gøres på to måder.



For det første kan det vises, at betegnelsen velfærdsstat ikke indfanger nogen positiv essens ved det, som den benævner. Betegnelsen velfærdsstat er en betegnelse for offentlig forsørgelse, sundhed, uddannelse, boligstøtte, skattepolitik, arte-kuponner, alkoholpolitik, mv. Ækvivalenskæden synes umiddelbart at udbygge forståelsen af, hvad velfærdsstaten refererer til. Men efterhånden som ækvivalenskæden udstrækkes, bliver det klart, at vi opnår lige det stik modsatte. Jo mere ækvivalenskæden udvides, desto flere egenskaber ved hver af kædens elementer må droppes for at fastholde det, som termen 'velfærdsstat' betegner. Sagt på en anden måde: hvis velfærdsstaten er alt, så er den intet. Velfærdsstatsbegrebet er i sidste ende et indholdstomt begreb.

For det andet kan det vises, at velfærdsstatens materialitet langt hen af vejen er en effekt af det tomme udtryk velfærdsstaten. Termen velfærdsstat blev i Danmark første gang brugt i en politisk sammenhæng i starten af 60'erne. Man talte dengang meget om ideologienes krise. Såvel den liberalistisk markedskapitalisme som den kommunistiske planøkonomi havde spillet fallit, og det efterlod et ideologisk tomrum. Termen velfærdsstat blev i denne situation brugt som betegnelsen på en ny pragmatisk reformpolitik. Det var de borgerlige, der introducerede betegnelsen, men det var socialdemokraterne, som gav den en positiv ladning, selvom de erkendte, at de ikke rigtigt vidste, hvad indholdet var.

Der var megen kritik af termen for netop at være indholdstomt, men efterhånden blev en række politikker, som ikke før havde været forbundet, føjet samlet under betegnelsen velfærdsstat. Sammenbindingen af i første række social-, økonomisk-, og erhvervs politik og i anden række bolig-, uddannelses-, og kulturpolitik under betegnelsen velfærdsstat modificerede indholdet af disse politikker, der langsomt fik et nyt institutionelt udtryk. Vi kan altså konkludere, at det tomme udtryk velfærdsstaten konstruerer det, som det betegner. Der er ikke nogen på forhånd given objektiv materialitet, som bare venter på at blive betegnet velfærdsstaten. Termen velfærdsstat fungerer derimod som en ramme for artikulationen af forskellige elementer til et diskursivt system, der kan betegnes velfærdsstaten.

Det tredje problem vedrører forklaringen på velfærdsstatens opståen og udbygning (Torfing, 1998). Problemet er her, at både liberale og marxistiske teorier forklarer velfærdsstatens udvikling ensidigt, enten som en funktion af socio-økonomiske strukturer eller som en funktion af forskellige politiske aktørers handlinger.

**Tabel 1: Ensidige forklaringer af velfærdsstatens opståen og udvikling:**

	<b>Struktur- forklaringer</b>	<b>Aktør- forklaringer</b>
<b>Liberales teorier</b>	<b>‘Developmental determinants’</b>  Wilensky, Flora og Alber	<b>‘Public choice’</b>  Downs, Kristensen
<b>Marxistiske teorier</b>	<b>‘Capital accumulation’</b>  O’Connor, Fine og Harris	<b>‘Class mobilization’</b>  Gough, Esping-Andersen
<b>Andre teorier</b>	<b>‘Market centred approach’</b>  Katzenstein	<b>‘State centered approach’</b>  Skocpol

Som det fremgår af tabel 1, så ser de liberale teorier enten velfærdsstaten som en funktion af industrialisering, økonomisk vækst og modernisering (‘Developmental determinants’) eller som en funktion af borgernes og/eller politikernes rationelle valg (‘Public Choice’). Marxistiske teorier ser enten velfærdsstaten som en funktion af behovet for akkumulation og legitimitet (‘Capital accumulation’) eller som en funktion af klassekampen (‘Class mobilization’).

Også andre forskere er fremkommet med ensidige struktur- eller aktørforklaringer på velfærdsstaten. Katzenstein mener eksempelvis, at de små, åbne økonomier som et fleksibelt modsvar til eksterne fluktuationer har udviklet en demokratisk korporatisme, der står for en række velfærdsstatslige kompensationer. Skocpol hævder, at statslige embedsmænds rolle er afgørende for at forklare den bedre velfærdsdækning i England ift. USA i begyndelsen af århundrede.

De traditionelle velfærdsstatsteorier efterlader os med andre ord med to lige ensidige struktur- og aktørorienterede forklaringer. Det hjælper ikke at betone de to forklaringskomplementaritet, og hævde at både struktur og aktør spiller en rolle. For det fører til blot dualisme, og i sidste ende til en eklektisk inkonsistens.

Det hjælper heller ikke at betone de to forklaringsinteraktion, forstået sådan at aktørernes handlinger betinges af strukturen og strukturens effekter medieres af aktører. For det frigør os ikke fra den objektivistiske antagelse om at hhv. struktur og aktør er objektive udgangspunkter for en rationalistisk analyse, der tillader os at udlede velfærdsstatens form og funktion ud fra nogle på forhånd givne størrelser.

Diskursteorien forsøger at løse problemet ved at se på, hvordan kontingente diskursive strategier konstituerer såvel ustabile aktøridentiteter som tvetydige strukturer. Dermed problematiseres den samfundsvidenskabelige objektivisme og rationalisme. Samtidig flyttes det analytiske fokus fra aktører og strukturer til de diskursive strategier, der skaber dem. Forklaringen af velfærdsstatens fremkomst og

udvikling kommer til at forme sig som en analyse af diskursive kampe om italesættelsen af sociale fænomener, identiteter og begivenheder.

Da de to første problemer vedrørende dels den snævre definition af velfærdsstaten og dels den manglende erkendelse af velfærdsstatens diskursivitet kalder også på en diskursteoretisk analysetilgang. En diskursanalyse af den moderne velfærdsstats udvikling vil netop fokusere på institutionaliseringen af politiske kompromisser mellem forskellige diskurser, samt på de diskursive kampe om koblingen mellem stat, økonomi og civilsamfund. Derfor er det oplagt at forsøge at se lidt nærmere på diskursteoriens begreber og argumenter.

### 3. Diskursteori og diskursanalyse

Udviklingen af den poststrukturalistisk diskursteori tog for alvor fart med publiceringen af den franske filosof Michel Foucaults arbejder i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne. I sine første bøger udvikler Foucault sin såkaldte vidensarkæologiske analyse, der fokuserer på produktionen af udsagn indenfor bestemte diskurser (Foucault, 1970, 1972). En diskurs italesætter bestemte former for social praksis. Foucault analyserede således den medicinske diskurs, den psykiatriske diskurs, den humanvidenskabelige diskurs og den økonomiske diskurs.

Foucaults vidensarkæologi sætter parentes om både mening og sandhed (Dreyfus & Rabinow, 1986). Den arkæologiske analyse er ikke interesseret i at finde den dybe mening og/eller den endelige sandhed i de sproglige udsagn, men søger i stedet at beskrive udsagnenes diskursive mulighedsbetingelser, der er betinget af en række non-diskursive forhold. Mulighedsbetingelserne udgøres af nogle historisk specifikke 'rules of formation'. Der er altså nogle bestemte formationsregler indenfor enhver diskurs, der bestemmer: hvad der kan tales om, hvordan der kan tales, hvem der kan tale, og hvilke diskursive strategier, der kan realiseres.

Foucault (1986a, 1986b) erkender dog gradvist, at det hverken er muligt eller tilstrækkeligt at foretage en neutral og deskriptiv analyse af de diskursive regler fra et punkt udenfor diskurserne. I forsøget på at udvikle en analyse, der i højere grad er i stand til at diagnosticere diskurserne indefra, udvikler Foucault i de senere værker sin såkaldte genealogiske metode.

Den genealogiske metode analyserer diskursernes herkomst. Spørgsmålet er ikke så meget hvilke regler, der styrer produktionen af udsagn, men snarere hvordan disse regler bliver til gennem magtkampe, der etablerer hierarkiske relationer mellem på den ene side globale, totalitære vidensformer og på den anden side lokale, undertrykte vidensformer.

Foucault (1990) finder det dominerende suveræne magtbegreb, der kobler magt til den centrale magts legale repression af andre, problematisk, fordi det ikke fanger magtens lokale forankring, samt dens identitetsskabende og produktive aspekt. Foucaults alternative diskursive magtbegreb ser magt som diskursive strategier, der skaber bestemte former for subjektivitet. Den diskursive magt er dog ikke bare produktiv og positiv. Den skaber både bestemte subjektiviteter og bestemte under- og overordningsrelationer mellem disse.

I den moderne velfærdsstat dominerer den pastorale magt. Skriftemålet anvendes her som en metafor for overvågningen, selvkorrektionen og normaliseringen af sjælen. I følge Foucault er det gamle religiøse præsteskab blevet erstattet af et nyt præsteskab af behandlere, og den religiøse forestilling om 'frelse' er blevet erstattet af forestillingen om 'velfærd'.

Foucaults fokusering på de magtstrategier, der skaber og omskaber de diskursive mulighedsbetingelser for sociale fænomener, ligger i høj grad til grund for Laclau og Mouffes diskursteori (Laclau & Mouffe, 1985), som jeg selv har beskæftiget mig en del med. Men der er også både teoretiske, metodiske og politiske forskelle mellem på den ene side Foucault og den anden side Laclau-Mouffe.

Der er teoretiske forskelle, i og med at Laclau og Mouffe ikke mener, at det er muligt at opretholde distinktionen mellem det diskursive og det non-diskursive. De non-diskursive institutioner består i følge Foucault selv af værdier, normer, regler og procedurer, der ligesom det diskursive kan analyseres som differentielle systemer. Alle meningsfulde fænomener er diskursive, og det diskursive kan således siges at være sameksisterende med det sociale. Der er mange andre teoretiske forskelle, som kommer af, at Laclau og Mouffe også i høj er inspireret af Barthes poststrukturalistiske lingvistik, Derridas dekonstruktivisme og Lacans psykoanalytiske teori. Men denne her er den mest markante.

Der er imidlertid også metodiske forskelle, i og med at Foucault, på trods af, at han hævder, at det lokale mikroniveau og det globale makroniveau er gensidigt betingede, stort set kun beskæftiger sig med mikroniveauet. Foucault har masser af sige om de lokale disciplineringssteknologiers virkemåde, men til gengæld har han ikke så meget at sige om de politiske kampe om de diskurser, som disciplineringsmekanismerne indskrives i. Man kan således lære meget af hans analysestrategi i forhold til konkrete institutionsanalyser, men knap så meget i forhold til at forklare de store diskursive udviklingslinier i velfærdsstatens historie.

Endelig er der politiske forskelle, idet Foucault er meget skeptisk i forhold til det liberale demokrati og velfærdsstaten. Han mener, at de negative, disciplinerende effekter af det liberale demokrati og velfærdsstaten langt overskygger deres bidrag til at minimere menneskelig lidelse. Her er der en stor forskel i forhold til Laclau og Mouffe, som mener, at en radikaliseret af den fordring om frihed og lighed, der ligger i det liberale demokrati og velfærdsstatstankegangen, er det bedste bud på en progressiv politik.

Jeg har i detaljer beskrevet begreberne og argumenterne i Laclau og Mouffes diskursteori i min bog *New Theories of Discourse* (Torfing, 1999a). Derfor vil jeg her blot nøjes med at opsummere hovedpunkterne i deres teori i fem punkter:

1. Alle former for social praksis finder sted på baggrund af historisk specifikke *diskurser*, som har form af relationelle systemer af mening og handling, der er kendetegnet ved at de ikke har noget determinerende centrum
2. Diskurser er et resultat af *hegemoniske artikulationer*, dvs. af politiske beslutninger der træffes indenfor et uafgørbart terræn og som

sammenknytter betydningselementer, hvis identitet gensidigt modificeres som et resultat af sammenknytningen

3. Hegemonisk artikulation er uløseligt forbundet med konstruktionen af *sociale antagonismer*, der i kraft af eksklusionen af en radikal og truende Andethed stabiliserer den hegemoniske diskurs, men samtidig hindrer dens lukning
4. En hegemonisk diskurs *dislokeres*, når nye begivenheder ikke kan indeholdes, integreres eller forklares af den ellers temmelig elastiske diskurs
5. Dislokationen af de diskursive strukturer gør at subjektet ikke kan ses som havende en objektiv strukturel position. Subjektet er internt i forhold til strukturen, men på grund af dislokationen af strukturen kommer det altid til syne som et *splittet subjekt*, der forsøger at etablere en hel og fuldstændig identitet gennem identifikation

Spørgsmålet er så bare, hvordan man bruger diskursteorien i konkrete empiriske diskursanalyser. Jeg har diskuteret nogle af de mere generelle metodologiske spørgsmål i bogen *Diskursteorien på arbejde* (Dyrberg, Hansen og Torfing, 2000). Her vil jeg nøjes med at skitsere diskursteoriens konkrete anvendelsesmuligheder i forhold til overgangen fra forsørgelse til aktivering.

#### 4. Fra Forsørgelse til aktivering

Velfærdsstaten står i vadedsted. Faktisk er den allerede nået over på den anden bred. En ny form for velfærdsstat er nemlig ved at tage form. Forsørgelseskonceptet er trådt i baggrunden til fordel for et nyt aktiveringskoncept. Skiftet fra forsørgelse til aktivering er en del af større og mere sammenhængende forandring af velfærdsstaten, som jeg i et forskningsprojekt sammen med Bob Jessop og Klaus Nielsen har beskrevet som et skift fra en Keynesiansk Velfærds National Stat til et Schumpeterian Workfare Postnationalt Regime (Jessop, 1993; Torfing, 1999b, 1999c).

Den grundlæggende påstand er, at samfundsorganiseringen i Danmark og de fleste vestlige lande fra slutningen af 50'erne og frem til begyndelsen af 70'erne idealtypisk kan beskrives som en Keynesiansk Velfærds National Stat. Den økonomiske politik var Keynesiansk, idet den bestræbte sig på at sikre fuld beskæftigelse gennem efterspørgselsstyring indenfor rammer af en forholdsvis lukket økonomi. Socialpolitikken skulle sikre borgernes velfærd gennem rettighedsbaserede forsørgelsessystemer, der gjorde det muligt for alle, uanset deres arbejdsmarkedstilknytning, at tage del i masseforbruget. Nationalstaten havde det primære ansvar for udviklingen og justeringen af den keynesianske velfærdspolitik på alle samfundsniveauer. Endelig blev den statslige 'top-down' styring opfattet som den primære modvægt til markeds kræfterne indenfor den såkaldte 'blandingsøkonomi', ligesom staten gradvist overtog en lang række opgaver fra det civile samfund.

Den tiltagende globalisering, introduktionen af nye teknologier og produktionssystemer, og voksende og ændrede forventninger til den offentlige sektor i retning

af øget krav om skræddersyede løsninger har langsomt undermineret efterkrigstidens velfærdsstat. En ny form for velfærdsstat er ved at vokse frem. Fra begyndelsen af 80'erne og frem til i dag har der således i de vestlige lande været en lang række reformer og kursændringer, som har ført os i retning af, hvad der idealtypisk kan beskrives som et Schumpeteriansk Workfare Postnationalt Regime.

Målsætningen for den økonomiske politik er nu primært at sikre en permanent socioøkonomisk innovation gennem strukturpolitiske indgreb på udbudssiden (i forhold til kapital, teknologi og arbejdskraft) indenfor en relativt åben økonomi. I overensstemmelse med det amerikanske workfarekoncept underlægges socialpolitikken i stigende grad økonomiske krav om øget arbejdsmarkedsfleksibilitet. Det sker ved, at retten til velfærds-ydelser kobles sammen med en pligt til aktivering. Samtidig bliver reguleringen mere postnational, i og med at nationalstatens politiske magt forskydes opad til overnationalt institutioner (EU), nedad til lokale institutioner (kommunerne) og udad til transregionale institutioner (Øresundsregionen). Sidst men ikke mindst afløses den hierarkiske statslige styring af et regime baseret på en ny type netværksstyring, hvor gensidigt afhængige aktører fra stat, økonomi og civilsamfund knyttes sammen i selvorganiserede netværk, hvis mål og rammer dog stadig bestemmes af det centrale politiske niveau.

Skiftet fra forsørgelse til aktivering rejser en lang række spørgsmål, som med fordel kan analyseres ud fra en diskursteoretisk vinkel. Jeg vil kort forsøge at skitsere nogle af de diskursanalytiske spørgsmål og forskningsmuligheder, som langt fra et udtømte med oversigten i tabel 2.

**Tabel 2: Diskursanalyser af skiftet fra forsørgelse til aktivering:**

Tema:	Diskursanalytiske forskningsmuligheder:
1) Dislokation # 1	Stagflationskrisen i 70'erne dislokerede den keynesianske makro-økonomiske politik. Samtidig blev det generøse forsørgelsessystem dislokeret af massearbejdsløsheden. Men hvordan kan vi aflæse denne dislokation i de dominerende diskurser? Hvorfra kan dislokationen beskrives? Hvad var effekterne og reaktionerne?
2) Fra tilbagerulning til omstrukturering	Den økonomiske krise i 70'erne blev set som en krise for hele velfærdsstaten. Socialdemokratismen blev trængt i defensiven, og det nye højre vandt frem. Men hvordan lykkedes det at forene de neoliberale og neokonservative kræfter bag ønsket om at rulle velfærdsstaten tilbage? I hvilket omfang fungerede den universalistiske velfærdsstatsdiskurs som bølgebryder (sporafhængighed) overfor det nye højres offensiv? Og hvordan lykkedes det de centrale beslutningstagere at reartikulere kravet om en tilbagerulning af velfærdsstaten til et krav om en nødvendig omstrukturering? (transformistisk hegemonisk strategi)
3) Dislokation # 2	Den tiltagende globalisering og introduktionen af nye teknologier og produktionsformer (den såkaldte

	<p>vidensøkonomi) har yderligere medvirket til at dislokere både keynesianismen og velfærdspolitikken. Hvad er det egentlig for nogle dele af den økonomiske og sociale politik, der er blevet problematiseret og hvorfor? Hvilke reaktioner har der været på disse problematiseringer? Hvordan har de hegemoniske kampe om modsvaret til dislokationen forløbet? Hvilke betydninger og identiteter er der blevet skabt? Hvor trækkes de nye antagonistiske skillelinier?</p>
<p>4) Den nye dagsorden</p>	<p>I kølvandet på dislokeringerne af den moderne velfærdsstat er kampen om formuleringen af den politiske dagsorden blevet skærpet. Forsøgene på at hegemonisere det dislokerede terræn har ført til fremkomsten af en række diskursive omdrejningspunkter, som forskellige politiske aktører bliver nødt til at referere til for at blive hørt. Der tales i dag meget om den 'økonomiske nødvendighed', om den 'strukturel' konkurrenceevne' og om 'strukturarbejdsløshed'. Hvordan er disse nodalpunkter fremkommet, og hvordan re-artikulerer de mere traditionelle begreber om det samme?</p>
<p>5) Problem-konstruktionen</p>	<p>Der har været forskellige forklaringer af strukturarbejdsløsheden. Skyldes den udviklingen af en afhængighedskultur blandt de arbejdsløse eller skyldes den en dequalificerende marginalisering? I Danmark har marginaliseringsdiskursen domineret over afhængighedsdiskursen, men begge diskurser synes at være fælles om at se ulighed som et spørgsmål om at være ude eller inde af arbejdsmarkedet fremfor som tidligere som et spørgsmål om at befinde sig oppe eller nede rent indkomstmæssigt.</p>
<p>6) Kampen om visionerne</p>	<p>Reformuleringen af den politiske dagsorden har stimuleret jagten på nye totaliserende visioner, der hver i sær konstruerer en bestemt social antagonisme. Regeringen spillede ud med sin vision om 'Danmark som foregangsland', og taler nu også om et 'holdbare samfund'. Andre taler om at styrke 'konkurrencekraften' og 'sammenholdskraften'. I begge tilfælde er der tale om inkluderende ét-nationsprojekter, der etablerer antagonismer i forhold til andre nationers konkurrence med Danmark. Men hvilken rolle spiller disse totaliserende visioner? Er der andre visioner, og hvad er i givet fald styrkeforholdet i mellem dem?</p>
<p>7) Fra ret til pligt</p>	<p>Ændringerne i social- og arbejdsmarkedspolitikken i retning af en øget vægt på aktivering (en term der i sig selv bør påkalde sig en grundig analyse) har ført til et opgør med borgerlønstankegangen. Rekommodificering har afløst dekommodificering som</p>

	<p>overordnet politisk målsætning. Der er blevet introduceret en forestilling om 'ret og pligt', som sælges som en 'reinventing of the past', i og med at det hævdes at der er tale om en tilbagevenden til den oprindelige vision om velfærdsstaten. På det diskursive plan under-ordnes socialpolitikken i forhold til økonomiske krav om større arbejdsmarkedsfleksibilitet. Bureaukratisk stivhed står overfor fornyende fleksibilitet. Samtidig ekspanderer den produktivistiske integrationsdiskurs: arbejdsmarkeds-integration er svaret på alle spørgsmål. Hvordan har disse diskursive ændringer kunne finde sted stort set uden kampe og konflikter?</p>
8) Politiklægnings-diskursen (governability)	<p>Aktiveringspolitikken understøttes af en ny politiklægningsdiskurs. Indenfor den nye 'managerialism' ses politikere og embedsmænd som pragmatiske problemløsere snarere end som bærere af politiske visioner og garantier for retssikkerheden. Problemløsning sker i stigende grad vha. 'fast policy', dvs. vha. lokale forsøg og eksperimenter, der laves til general lovgivning før de er ordentligt evalueret.</p>
9) Kampen om aktiveringen	<p>Skiftet fra KVNS til SWPR har været et stille sporskifte. Men hvordan er aktiveringshegemoniet blevet skabt? Hvilke strategier har der været formuleret? Hvordan er de blevet dis- og re-artikuleret, og hvilke strategier er blevet hhv. inkluderet og ekskluderet af det hegemoniske projekt?</p>
10) Den decentrale implementering	<p>Aktiveringspolitikken styres og implementeres på det lokale niveau, og her foregår der er intens kamp mellem forskellige diskursive 'framing strategies', der forsøger at indskrive aktiveringsindsatsen i forskellige lokalpolitiske diskurser. Det er interessant at undersøge, hvordan og med hvilke effekter aktivering indskrives i diskurser om administrativ modernisering, lokal erhvervsudvikling, civilsamfunds-mæssigt projektmageri, skærpet rådighedskontrol, behov for opkvalificering, mv.</p>
11) Workfare på dansk	<p>Workfare er et flydende udtryk, der kan artikuleres på forskellig vis. I USA var der i starten en kamp mellem Human-capital og Work-first approachen. I USA vandt den repressive Work-first approach, mens den opkvalificerende Human-capital approach vandt i Danmark. Hvad kan vi ud fra det lære om internationale policy diskursers betydning? Hvad kan lære om iterability forstået som en gentagelse som noget forskelligt? Og hvilke 'conservation-dissolution' effekt har de forskellige workfare-strategier på det etablerede welfare-system?</p>



<p>12) Implementeringen i frontlinien</p>	<p>Implementeringen af intentionerne i den danske aktiveringspolitik hæmmes i nogen grad af modsætningen mellem frontliniemedarbejdernes gamle forsørgelsesdiskurs (vægt på regler, interesse for problemer, fokus på ydelser, og kun klientkontakt) og den nye aktiveringsdiskurs (orientering mod mål, interesse for ressourcer, fokus opkvalificering, og vægt på virksomhedskontakt). Hvilke muligheder og begrænsninger er der for et diskursskift hos frontliniemedarbejderne? Hvordan bidrager disse i deres samtaler med klienterne til hhv. en mægtig-/myndiggørelse af klienterne (der konstruerer dem som et aktivt subjekt) og en disciplinering af klienterne (der konstruerer dem som passivt objekt)?</p>
<p>13) Netværksstyring (governance)</p>	<p>Netværksstyring i de Regionale Arbejdsmarkedsråd og de lokale Koordinationsudvalg er central i implementeringen af aktiveringspolitikken. Nogle steder etableres der også omfattende virksomhedsnetværk, og andre steder etablerer styringsnetværk udenfor kommunen i form af særlige virksomhedskonstruktioner. Hvordan foregår diskursiveringen af mål, rationaliteter og løsninger indenfor disse netværk? I hvilket omfang re-artikuleres aktørernes identitet og interesser i kraft af deres netværksdeltagelse? Hvor stærk er den nye afkommunaliseringsdiskurs?</p>
<p>14) Kritikken af aktiveringen</p>	<p>Aktiveringspolitikken har på trods af de gode intentioner i lovgivningen været udsat for en hård kritik. Men hvad er egentlig de diskursive betingelser for kritikken af aktiveringspolitikken for at være 'et nyliberalt angreb på de arbejdsløse', 'en forøgelse af systemets tvang overfor de enkelte individer', eller 'en legitimering af statens manglende ansvar for beskæftigelsen'?</p>

De er således mange og gode muligheder for at anvende diskursteorien i studiet af overgangen fra forsørgelse til aktivering. Mange af de her skitserede analysemuligheder vil kunne udvikles yderligere og danne baggrund for mere præcise problemformuleringer i projektarbejdet. Det er bare på med vanten, for der er som sagt mangel på gode teoretisk funderede velfærdsstatsanalyser. Samtidig er der også i høj grad brug for empiriske diskursanalyser. Så alt i alt er der mulighed for at etablere en frugtbar symbiose mellem diskursteori og velfærdsstatsstudier.

## Litteraturliste

- Donzelot, J.** (1994), *L'invention du Social: essai sur le déclin des passions politique* (Paris: Fayard).
- Dreyfus, H.L. & Rabinow, P.** (1986), *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics* (Brighton: Harvester).
- Dyrberg, T.B., Hansen, A.D. & Torfing, J. (red.)** (2000), *Diskursteorien på arbejde* (København: Roskilde Universitetsforlag).
- Esping Andersen, G.** (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: PUP).
- Foucault, M.** (1970), *The Order of Things* (London: Tavistock).
- Foucault, M.** (1972), *The Archaeology of Knowledge* (London: Tavistock).
- Foucault, M.** (1986a), 'Nietzsche, Genealogy, History', i Paul Rabinow (red.) *The Foucault Reader* (Harmondsworth: Penguin), s. 76-100.
- Foucault, M.** (1986b), 'The subject and power', i Hubert L. Dreyfus og Paul Rabinow *Michel Foucault* (Brighton: Harvester Press), s. 208-26.
- Foucault, M.** (1990), *The History of Sexuality* (Harmondsworth: Penguin).
- Jessop, B.** (1993), 'Towards a Schumpeterian Workfare State? Remarks on post-Fordist political economy', *Studies in Political Economy*, årg. 40, s. 7-39.
- Laclau, E. & Mouffe, C.** (1985), *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso).
- Torfing, J.** (1998), *Politics, Regulation and the Modern Welfare State* (Basingstoke: Macmillan).
- Torfing, J.** (1999a), *New Theories of Discourse* (Oxford: Blackwell).
- Torfing, J.** (1999b), 'Workfare with welfare', *Journal of European Social Policy*, årg. 9, nr. 1, pp. 1-31.
- Torfing, J.** (1999), 'Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: path-shaping and path-dependency in Danish welfare state reform', *Economy and Society*, årg. 28, nr. 3, s. 369-402.
- Torfing, J.** (2000), 'Velfærdsstatens ideologisering', i Dyrberg, Hansen & Torfing (red.), *Diskursteorien på arbejde* (København: Roskilde Universitetsforlag), s. 19-43.

## **RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science**

**To obtain a copy:**

**The papers can be downloaded free from the following address:**

<http://www.ssc.ruc.dk/>

**Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK**

**Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:**

**Secretary Janni Villadsen**

**Department of Social Sciences**

**Roskilde University**

**P.O box 260**

**4000 Roskilde**

**Phone +45 4674 2597**

**Fax + 45 4674 3080**

### **Research Paper no. 1/99**

Jesper Jespersen, Jørgen Birk Mortensen and Rasmus Rummel:  
Bæredygtig energianvendelse og økonomisk vækst 'Hvad skal der til? – Hvad koster det?'  
Nogle konsekvensberegninger gennemført ved hjælp af Makro og miljømodellerne Adam og Emma.

### **Research Paper no. 2/99**

Jakob Torfing:  
Velfærdstatens ideologisering

### **Research Paper no. 3/99**

Eva Sørensen:  
Democratic governance and the changing role of users of public services

### **Research Paper no. 4/99**

Gunnar Skogmar:  
The United States, Euratom and European Integration 1955-1957.

### **Research Paper no. 5/99**

Peter Bogason:  
Public Administration and the Unspeakable:  
American Postmodernism as an Academic Trail of the 1990s.

**Research Paper no. 6/99**

Susana Borrás  
The Cognitive Turn(s) in EU Studies

**Research Paper no. 7/99**

Helle Sundgaard Andersen, Lotte Jensen, Birgit Jæger, Karina Sehested, Eva Sørensen  
Roles in transition! Politicians and Administrators between hierarchy and network.

**Research Paper no. 8/99**

Catharina Juul Kristensen & Søren Vøxted  
Hvorfor tager faglærte ufaglært arbejde?

**Research Paper no. 1/00**

Birgit Jæger  
SCOT in Action

**Research Paper no. 2/00**

Leopold Galicki  
Det Sociologiske Værksted

**Research Paper no. 3/00**

Anders Mathiesen  
Nyliberalismen – og de 'stærke' ledere

**Research Paper no. 4/00**

Eva Sørensen & Jacob Torfing  
Kompetenceudvikling i Danmark

**Research Paper no. 5/00**

Susana Borrás  
Science, technology and innovation in European Politics

**Research Paper no. 6/00**

Lars A. Engberg  
Social housing in Denmark

**Research Paper no. 7/00**

John Andersen  
Køn, klasse og ligestilling

**Research Paper no. 8/00**

Anne Reff Pedersen, Svend Bayer og Nina Middelboe  
En præsentation af KIT  
- At arbejde med kvalitative interview via lyd

**Research Paper no. 9/00**

Povl A. Hansen och Göran Serin  
Industrins teknologistruktur i Öresundsregionen

**Research Paper no 10/00**

Jesper Jespersen  
ØMUéns politiske økonomi

**Research Paper no 11/00**

Jesper Jespersen  
Makroøkonomisk teori og ØMUén

**Research Paper no 12/00**

Lars Fuglsang  
Three perspectives in science, technology and society studies (STS) in the policy context