



# **RESEARCH PAPERS**

**from the Department of Social Sciences**

*Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi*

**Research Paper no. 2/99**

**Velfærdsstatens ideologisering**

**Jacob Torfing**

**Roskilde University, Denmark**

**Research Paper no. 2/99**

**Velfærdsstatens ideologisering**

**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/are 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**

The present paper aims to apply the discourse theory of Ernesto Laclau in a concrete study of the ideologization of the welfare state in Denmark in the postwar period. Why was 'the welfare state', initially, constructed as an empty signifier, which constituted a nodal point in totalizing vision about how to organize the whole of society? How was, later, the empty universalism filled by a particular political project. My claim is that 'the welfare state' emerged as an empty signifier in response to societal dislocation. The particular content of the welfare state project was determined in and through political struggles in which the social-democratic party played a crucial role. The paper first discusses Laclaus account of the relation between the universal and the particular. It then offers some methodological reflections about how to apply discourse theory in empirical studies. Finally it provides a detailed discourse analysis of some crucial historical texts and contexts.

## **Keywords:**

Scandinavia - welfare state - social democracy - discourse theory - ideology

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

# Velfærdsstatens ideologisering

By Jacob Torfing, Roskilde University

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	6
2. Det universelle og det partikulære.....	9
3. Metodiske overvejelser.....	10
4. Fra økonomisk ide til socialdemokratisk projekt.....	12
5. Ideernes krise og velfærdsstatens opståen .....	15
6. Kampen om velfærdsstatens indhold .....	17
7. Konklusion.....	22
Litteraturliste.....	24

## 1. Indledning

Her i de skandinaviske lande har vi i mange årtier taget velfærdsstaten for givet. Det er blevet diskuteret, om velfærdsstaten skulle udvikles i den ene eller anden retning, om den løste sine opgaver godt nok, om den var i krise, om den skulle justeres eller reformeres. Men i diskussionen har det hele tiden været en grundlæggende og selvindlysende præmis, at de skandinaviske lande er og bliver velfærdsstater. I Ernesto Laclaus (1990) termer kan velfærdsstaten siges at have taget form af en 'social imaginary' - en absolut horisont for social orientering og politisk handlen. Velfærdsstaten er udgangspunkt for såvel identifikationen af samfundsmæssige problemer som deres løsning. Alle sociale gruppers krav og ønsker kan principielt set løses indenfor rammen af velfærdsstaten, hvis symbolske betydning af at være et rationelt princip for tilvejebringelsen af velstand, velfærd og social harmoni i vid udstrækning overskygger det konkrete indhold i de velfærdsstatslige arrangementer.

Der har nu og da været kritik af den velfærdsstatslige samfundsmodel. Jørgen Dicks bog *Den herskende klasse* (1973), Fremskridtspartiets kritik af 'skrankepaver' og 'papirussere', og Anders Fogh Rasmussens bog *Fra socialstat til minimalstat* (1993) er tydelige danske eksempler på dette. Men det er typisk, at når så Fogh Rasmussen bliver valgt til partiformand, så afsværges han sine tanker om minimalstaten som en ideologisk børnesygdom. En dansk realpolitiker kan ikke kaste vrag på velfærdsstaten.

I Danmark udgør velfærdsstaten en så sedimenteret forståelseshorisont, at vi ofte glemmer, at det har været anderledes. Men der var faktisk engang, hvor der ikke var nogen velfærdsstat. De første sociale love helt tilbage til 1708, men vi skal frem til slutningen af det 19. århundrede før sociallovene explicit bliver forbundet med ønsket om at sikre og forbedre befolkningens velfærd. Indtil da var de mest af alt motiveret af ønsket om at begrænse vagabondering og tiggeri. Vi skal endda endnu længere frem for at finde referencer til velfærdsstaten, der først blev brugt som et synonym for mere ambitiøse socialpolitiske initiativer, og senere anvendes som en betegnelse for et politisk projekt, der gennem statslig indgriben i samfundslivet søger at fremme økonomisk vækst og social velfærd.

Som Erik Ib Schmidt (1997: 26-7) skriver, så er det en misforståelse, hvis nogle tror, at der engang har foreligget en fiks og færdig plan for etableringen af den danske velfærdsstat. Der har aldrig eksisteret en manual for konstruktionen af velfærdsstaten eller blot en skitse af dens hovedelementer. Når jeg alligevel mener, at velfærdsstaten kan ses som et politisk projekt, så er det derfor ikke i form af et rationelt og villet 'blueprint' for samfundsudviklingen, men derimod i form af en stadigt hyppigere reference til den i starten fuldstændig indholdstomme term 'velfærdsstat', der over tid binder en lang række politikker og institutionelle arrangementer sammen i en heterogen og ustabil enhed, der i stigende grad får karakter af en samlet vision for samfundets indretning.

I Danmark er velfærdsstatsbegrebet af nyere dato, men på den europæiske scene kan velfærdsstatsbegrebet umiddelbart føres tilbage til den stærkt konservative tyske kansler Bismarck, der i 1880'erne lancerede sine tvungne lønmodtagerforsikringer under betegnelsen 'Wohlfartsstaat'. Det formynderiske indhold i de Bismarckske reformer, der blev introduceret for at tage luften ud af den socialistiske arbejderbevægelse, har fået de efterfølgende generationer til at foretrække betegnelsen 'Socialstaat'.

Mere end et halvt århundrede senere bruges betegnelsen 'welfare state' i diskussionen af den liberale politiker Lord Beveridges berømte rapport fra 1942, der som en del af planlægningen af efterkrigstidens genopbygning af det engelske samfund, propagerede for etableringen af et omfattende socialt forsikringssystem, som kunne sikre borgerne fra vugge til grav. Beveridge-rapporten blev en vigtig brik i kampen for 'a new Jerusalem' - en frase der sammenfattede bestræbelsen blandt visse metodistiske strømninger indenfor det engelske Labour på at etablere et velfærdsstatsligt paradys i efterkrigstidens England.

Det er imidlertid først i 1950'erne og 1960'erne, at velfærdsstatsbegrebet for alvor ideologiseres, i den forstand at velfærdsstaten i de skandinaviske lande får karakter af et politisk projekt, der langsomt, men sikkert - gennem hegemoniske kampe - får status af en 'social imaginary'. Den politiske realisering af velfærdsstatsprojektet er der mange, der kan tage ære af. Men ideologiseringen af velfærdsstaten er socialdemokratiets værk. Rent historisk blev kimene til socialdemokratiets omvendelse fra socialisme til velfærdsstat lagt af en række socialistiske økonomer fra Danmark, Norge og Sverige. De fik efterhånden overbevist fagbevægelsen og partitoppen om vækst- og velfærdspolitikens lyksaligheder og politiske potentialer. Resultatet blev fastsættelsen af en ny dagsorden for den samfundsmæssige udvikling fra 1960'erne og fremefter: udviklingen af en række mere eller mindre sammenhængende politikker og institutioner, der tilsammen udgjorde velfærdsstaten.

Når jeg taler om, at velfærdsstaten ideologiseres, så skal det ikke forstås negativt. Velfærdsstatsdiskursen udgør ikke nogen falsk bevidsthed, der tilslører arbejderklassens objektive interesser. Opfattelsen af ideologi som falsk bevidst er som bekendt yderst problematisk, fordi den forudsætter, at en given aktør i udgangspunktet er udstyret med et sæt af objektive interesser, der så efterfølgende kan forvrænges af ideologiske forestillinger. Poststrukturalistisk politisk teori har en stærk og god pointe, når den hævder, at subjektet i udgangspunktet befinder sig i et kontingent og uafgørbart spil af forskelle. Verden er flydende og kaotisk og subjektet bliver først til en handlende subjektivitet, når det gennem identifikation får skabt sig en nogenlunde stabil identitet. Der er et væld af mulige identifikationspunkter, og det er konstruktionen af et af disse identifikationspunkter som det privilegerede princip for at skabe orden i den kaotiske verden, der er selve kernen i den ideologiske lukning af det diskursive felt for identitetsskabelse. Ideologi indebærer således på sin vis en forvrængning eller mis-repræsentation. Ikke af en objektiv enhed, men af et kontingent sammensurium af forskelsrelationer. Ideologien skaber en entydig identitet, hvor der i udgangspunktet findes en kalejdoskopisk flertydighed. Ideologi er i denne forstand konstituerende for al identitet. Identitet kan kun skabes og fastholdes indenfor en totaliserende ideologiske diskurs, der foregiver, at sådan må og skal identiteten være, og dermed negligerer andre måder at konstruere den på. Kort sagt: ideologi konstruerer den relativt entydige objektive virkelighed vi orienterer os og handler i forhold til ved at benægte de sociale identiteters kontingens (se Laclau, 1990: 89-92, 1996: 201-3).

Der er nogle klare historiske forudsætninger for lanceringen og realiseringen af velfærdsstatsprojektet. Først og fremmest oplevede Danmark et veritabelt økonomisk boom i perioden 1957-67. Den økonomiske fremgang var et resultat af den såkaldte Anden Industrielle Revolution, der gjorde industrien til det

dominerende erhverv både produktions- og eksportmæssigt. Fremgangen gav et solidt grundlag for opbygningen af en generøs universalistisk velfærdsstat. En anden vigtig forudsætning var den stærke danske stat i det forhandlede samfund. Danmark fik forholdsvis tidligt etableret en moderne stat befolket med meritokratisk ansatte bureaukrater. Sammenfaldet af nationale, kulturelle og etniske grænser i det meget homogene danske samfund gav staten en betydelig styringskapacitet. Der har ikke været tradition for en omfattende statslig indgriben i det økonomiske og sociale liv. Men den stærke tradition for forhandling mellem velorganiserede grupper og interesser har generelt gjort det muligt for staten at gribe effektivt ind i samfundslivet, når der var enighed om behovet for det. Velfærdsstatsprojektet havde således god rygdækning i et velsmurt og effektivt statsapparat. Sidst men ikke mindst skal de kulturelle forudsætninger i form af den stærke Grundtvigianske tradition nævnes. Den solide forankring af Grundtvigs tanker har ikke kun haft betydning for fremvæksten af et velorganiseret civil samfund, men også for udbredelsen af en social-liberal holdning til sociale spørgsmål om fattigdom og forsørgelse. Vi skal som N.F.S. Grundtvig sige sørge for, 'at få har for meget og færre for lidt'. Kornkrisen i 1870'erne, der gjorde det tydeligt at sociale problemer ikke altid havde rod i individuelle forhold som dovenskab og slendrian, var befordrende for anerkendelsen af statens rolle og ansvar i forhold til at løse sociale problemer. Listen af vigtige historiske forudsætninger for velfærdsstatens fremvækst kunne fortsættes, men i sidste ende er der alene tale om en række stående forudsætninger, der ikke i sig selv forårsager en ideologisering af velfærdsstaten. For at afdække de processer, der leder frem til en sådan ideologisering, skal vi have fat i en række politiske strategier og diskursive artikulationer, der på én og samme tid konstituerer velfærdsstatens som et dominerende hegemonisk projekt og den socialdemokratiske arbejderbevægelse som en central aktør.

Men hvad er egentlig genstanden for disse strategier og artikulationer? Hvad er velfærdsstaten egentlig for noget? I forsøget på at definere velfærdsstaten kunne vi sige, at forsørgelse, sundhed, uddannelse, boligstøtte, krisehjælp, fuld beskæftigelse mv, konstituerer en ækvivalenskæde, der fastlægger indholdet i velfærdsstatsbegrebet. Ækvivalenskæden synes umiddelbart at udbyde vores forståelse af, hvad velfærdsstaten er for noget. Men jo mere ækvivalenskæden udstrækkes til at omfatte flere og flere elementer, des mere bliver det klart, at vi opnår præcist det modsatte. For 'jo mere kæde udvides, des flere af de særlige egenskaber ved hver af kædens elementer må droppes for at holde det i live som ækvivalenskæde skal udtrykke' (Laclau, 1996: 208). Sagt på en anden måde: hvis velfærdsstaten er alt, så er den i sidste ende intet. Velfærdsstatsbegrebet tømmes i en sådan grad for konkret indhold, at det i sidste ende fremstår som en 'empty signifier', dvs. et sprogligt udtryk der ikke er forbundet med et bestemt indhold. Fraværet af et præcist indhold er ligefrem styrken ved betegnelsen velfærdsstat, eftersom det tillader en lang række holdninger, værdier, og institutionaliserede praksisformer at konstituere sig som en del af velfærdsstaten. Betegnelsen velfærdsstaten konstituerer således retroaktivt det, som den betegner.

Det centrale spørgsmål i det følgende er, hvorfor velfærdsstaten på et givet tidspunkt i et bestemt land konstrueres som en 'empty signifier', der fungerer som omdrejningspunkt for en samlende vision om samfundets indretning og udvikling. Vi må først spørge: hvilken rolle kom betegnelsen velfærdsstat til at spille i efterkrigstiden? Og dernæst: hvordan blev den tomme betegnelse velfærdsstaten udfyldt med et mere konkret politisk projekt? Tesen er, at italesættelsen af



velfærdsstaten var et svar på samfundsmæssig dislokation og krise, og at selve indholdet i velfærdsstatsdiskursen først i anden omgang gives en konkret udformning, der er et resultat af politiske kampe, hvor socialdemokratiet spiller en afgørende rolle. I analysen af velfærdsstatsprojektets genese vil jeg trække på Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursteori, og i sær fokusere på relationen mellem det universelle og det partikulære. Analyse-objektet består af tre centrale tekster: 1) et uddrag fra antologien Tidehverv og samfundsorden (1954), der er redigeret af Jens Otto Krag; 2) Bjørn Poulsens debatbog Ideernes krise i åndsliv og politik (1960); og 3) den klassiske antologi Velfærdsteori og velfærdsstat (1962), der er redigeret af Erik Hoffmeyer. Genstanden for analyse er primært tekster i snæver forstand, men der vil også blive inddraget tekster i den bredere diskursteoretiske forstand af institutionaliserede praksisformer.

## 2. Det universelle og det partikulære

Både indenfor antikkens græske filosofi, middelalderens kristne teologi og moderne kontinental-europæisk filosofi er der en udbredt tendens til at underordne det partikulære i forhold til det universelle. Partikulære identiteter reduceres til manifestationer af universelle principper i form af essentielle former, Guds vilje og samfundets rationalitet. Omvendt er der indenfor visse dele af den postmoderne filosofi og indenfor multikulturalismen en tendens til at reducere det universelle til det partikulære. Universelle værdier er blot udtryk for partikulære magtstrategier, hævdes det.

Laclau (1994, 1995) har forsøgt at manøvrere uden om valget mellem disse lige problematiske forestillinger om et hierarki mellem det partikulære og det universelle. Han hævder i udgangspunktet, at det universelle fremkommer som en irreducibel dimension ved den ækvivalenskæde, der dannes som et resultat af negationen af en række partikulære enheder. En række partikulære gruppers krav kan blive negeret, enten som et resultat af en social antagonisme (f. eks. en militærjunta der besvarer en række befolkningsgruppers krav med øget repression), eller som et resultat af en samfundsmæssig dislokation (f. eks. en begivenhed som den tiltagende globalisering af den internationale markedsøkonomi, der river tæppet væk under en bestemt national udviklingsmåde, og dermed umuliggør imødekommelsen af en række forskellige krav). Negationen skaber hos de partikulære identiteter en fælles oplevelse af, at deres sociale status og politiske muligheder er truet. I forhold til denne oplevelse vil de negerede identiteter ofte reagere ved at identificere en fælles fjende, der er ansvarlig for negationen. De vil måske endda i sidste ende udvikle en fælles ambition om at skabe et nyt samfund, der kan garantere alle de partikulære identiteters fulde udvikling. Det fællesskab, der etableres mellem de partikulære identiteter, har ikke form af et overgribende ideologisk fællesskab, som bortviser forskellene mellem de partikulære identiteter. Fællesskabet har form af en ækvivalenskæde, der udtrykker et fællestræk ved de partikulære identiteter. Det de har til fælles, det er i virkeligheden blot deres mangel på en fuld og hel identitet samt deres ønske om at etablere en sådan. Ækvivalenskæden udtrykker et fællestræk, der er hinsides de partikulære identiteter, uden at den dermed underminerer deres partikularitet. Ækvivalenskæden har således i høj grad en universel dimension, og vel at mærke en universel dimension, der vokser ud af negationen af de partikulære identiteter, men som ikke kan reduceres til et udtryk for en bestemt partikularitet (Laclau, 1995: 153).

Den universelle dimension kan ikke eksistere forud for eller uafhængigt af

ækvivalenskæden mellem de negerede identiteter (1995: 154). Universaliteten har rod i en følelse af en fælles skæbne og vil ofte generere en forestilling om en fælles sag: skabelsen af en ny social orden, hvor de partikulære identiteters potentiale kan realiseres fuldt ud indenfor rammerne af et stærkt og veludviklet fællesskab. Når ækvivalenskæden udvides til at omfatte stadig flere krav, kampe og grupper, så bliver det klart at den ikke kan have et positivt defineret indhold. Det universelle er blot 'en tom plads, der forener en række ækvivalente krav' (1995: 155). Eftersom den universelle dimension har form af en indholdstom universalisme, så er ydermere klart, at den kun kan udtrykkes ved hjælp af en 'empty signifier' (Laclau, 1994: 167). Forskellige 'empty signifiers' som 'folket', 'frigørelse', 'revolution', 'nationen', og også 'velfærdsstaten' har været anvendt i forsøget på at udtrykke fraværet af et fællesskab af fuldt ud konstituerede partikulære identiteter.

Det universelle kommer til udtryk gennem brugen af 'empty signifiers', hvis indhold delvist fikseres gennem politiske kampe mellem forskellige grupper. De partikulære identiteter, der formår at udfylde universalismens tomme plads bliver hegemoniske. For at en klasse eller gruppe kan blive hegemonisk må den være i stand til at modificere sine partikulære krav og præsentere dem som en inkarnation af den tomme universalitet (1994: 176). Hvis kravet er 'orden' og 'national forsoning' må den vise, at den kan levere lige præcis det. Hvis kravet er 'modernisering' og 'økonomisk fremgang', så må den aspirerende hegemoniske kraft vise, at den politiske projekt moderniserer samfundet og skaber økonomiske fremgang. Den hegemoniske kraft må med andre ord bringe sig i en position, hvor den kan tale i samfundets navn - det samfund der i udgangspunktet, som et resultat af negationen, viste sig at være umuligt.

Når en partikulær identitet bliver hegemonisk mister den imidlertid noget af sin oprindelige identitet. Den hegemoniske kraft bliver således splittet mellem på den ene side det særegne ved sine partikulære krav og på den anden side den nødvendige universalisering af de partikulære krav, der konstitueres som en rammebetingelse for imødekommelsen af alle mulige politiske krav og ønsker. De europæiske socialdemokrater har i høj grad været splittet mellem hensynet til realiseringen af arbejderklassens snævre klasseinteresser og det brede krav om social retfærdighed, der appellerede til befolkningen som helhed.

### **3. Metodiske overvejelser**

En diskursanalyse af velfærdsstatens ideologisering må starte med at afgrænse det empiriske materiale, der skal danne baggrund for analysen. I følge Michel Foucault (1972: 21-5) kan det empiriske materiale hverken bestå af bestemte bøger eller forfatterskaber. Både 'bogen' og 'forfatterskabet' foregiver at udgøre en umiddelbar enhed, der ved nærmere øjesyn altid viser sig at være en konstrueret enhed, der bygger på en bestemt fortolkning af henholdsvis bogen og forfatterskabet. Den forudsætningsløse diskursanalyse kan ikke lægge sådanne tolkninger til grund for afgrænsningen af det empiriske materiale. Alternativt kan det empiriske materiale bestemmes som en række tekster, hvis semantiske og pragmatiske aspekter må ses som en del af et intertekstuel netværk af betydninger og praksisformer, der refererer til og forudsætter hinanden.

Formålet med studiet af en sådan række tekster er ikke at finde ud af om forfatteren i virkeligheden mente dette eller hint (den hermeneutiske analyse) eller om

gengivelsen af virkeligheden nu også er sand (den positivistiske analyse). Formålet er heller ikke at kunne sige noget om de sproglige virkemidler (den retoriske analyse) eller om de nærmere historiske omstændigheder for tekstens tilblivelse (den historiske analyse). Analysen sigter snarere mod at afdække de diskursive operationer, der producerer en bestemt diskursivering af i dette tilfælde velfærdsstaten. Vi skal, som Foucault (1972: 138-9) udtrykker det, studere teksterne som monumenter snarere end dokumenter. Vi skal ikke se tekster som en dokumentation af en mening eller virkelighed, der ligger udenfor teksterne, men snarere analysere tekster som monumenter over historien, der rummer en bestemt konstrueret mening eller virkelighed, som aktørerne på det pågældende tidspunkt har orienteret sig og handlet i forhold til.

Vi skal analysere tekster indenfor en bestemt diskurs. Som nævnt ovenfor er det særligt den socialdemokratiske velfærdsstatsdiskurs i 1950'erne og 1960'erne, der vil blive fokuseret på. Her er problemet så, hvordan vi afgrænser sådan en bestemt diskurs. Det kan i følge Foucault (1972: 31-7) ikke ske gennem identifikationen af bestemte objekter, stilistiske træk, begreber eller temaer. De samme objekter, stilistiske figurer, begreber og temaer kan forekomme i vidt forskellige diskurser. Referencen til en bestemt afsender er heller ikke noget godt afgrænsningskriterie, eftersom de samme aktører kan bidrage til udviklingen af forskellige diskurser. For at løse det problem Foucault efterlader os med, anbefaler Laclau og Mouffe (1985: 103-4, 122-7), at vi ser afgrænsningen af bestemte diskurser som et resultat af eksklusionen af en radikal og truende Andethed. Diskursens enhed produceres gennem referencen til et konstitutivt udenfor, der konstituerer diskursens enhed og grænser ved netop af antaste, underminere og true det differentielle system, som udgør diskursen. I den efterfølgende analyse kan vi derfor ikke bare tage for givet, at de forskellige tekster tilhører én og samme diskurs. Det er nødvendig at vise i praksis, hvordan de forskellige tekster forenes gennem referencen til et konstitutivt udenfor.

Diskurser er ikke statiske, men dynamiske. Det er derfor vigtigt at analysere forskellige tekstlige knudepunkter, der viser os diskursens store og små forandringer. Forandring skal i denne forbindelse ikke forstås teleologisk, dvs. som en progressiv realisering af bestemte mål, der drives fremad af en særlig diskursiv rationalitet. Forandringer i diskursen er ikke styret af noget underliggende princip, men kan gå i alle mulige retninger. Det er også vigtigt at advare mod at opfatte forandring som noget, der nødvendigvis indebærer grundlæggende brud i diskursens. En radikal diskontinuitet er mulig, men oftest er der tale om forandringer i form af præciseringer, forskydninger, multipliceringer, uddifferentieringer, mv, der ikke implicerer noget radikalt brud med de dominerende diskursiveringer. Samlet set kan disse mindre forandringer være ligeså betydningsfulde, som de diskursive brud og nyorienteringer.

Hverken Foucault eller Laclau og Mouffe siger noget om, hvordan vi finder frem til de centrale tekstlige knudepunkter. I første omgang er det selvfølgelig nødvendigt ud fra problemstillingen at udvælge et selv-refererende tekstkorpus bestående af tekster, som vi ud fra en umiddelbar betragtning har en fornemmelse af ligger indenfor den samme diskurs (Åkerstrøm Andersen, 1994: 35). Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at både Foucault (1991: 67) og Laclau (1990: 31-3) ser forandringer i diskursen som et resultat af politiske interventioner og magtstrategier. Valget af diskursive monumenter må derfor i sidste ende bero på en analyse af de politiske aktørers handlinger.

Hvordan kan en traditionel historisk analyse af handlingsplanet lægges til grund for udvælgelsen af diskursive monumenter? Her må jeg indledningsvist slå tre ting fast. For det første er politisk handling ikke begrænset til de statslige aktørers indsats, men omfatter alle former for konstitutive og subversive beslutninger, der træffes i et uafgørbart terræn, og som derfor producerer sociale antagonismer (Torfing, 1999a: kap. 3). For det andet er de politiske handlinger ikke fuldstændigt eksterne i forhold til diskursen, eftersom de finder sted i et diskursivt terræn, der er mærket af såvel gamle som nye diskurser. For det tredje er det naturligvis ikke sådan, at politisk handling først ændrer den måde, vi tænker på, som så igen ændrer diskurserne. Diskurserne udsættes hele tiden for større eller mindre rystelser, der skaber mulighed for selvstændige politiske interventioner, som potentielt kan føre til en forandring af diskursen. De politiske aktører er med andre ord ikke passive bærere af diskursen, men relativt autonome omdrejningspunkter for stabiliseringen og/eller forandringen af diskursen. Aktørernes interventioner kan have direkte effekt på de regler, normer og centrale betydningsselementer, der organiserer diskursen.

Interventionerne kan have karakter af ubemærkede, subtile sprogspil, hvor mening dis- og re-artikuleres. Sådanne interventioner kan være svære at registrere som konkrete handlinger. Andre interventioner i form af møder, taler, demonstrationer, forhandlinger, henvendelser, vedtagelser, kampagner, fabrikering af nyheder og begivenheder, mv. er synlige beviser på, at politiske aktører søger at stabilisere og/eller forandre det diskursive terræn, som de opererer indenfor. Ofte vil sådanne politiske interventioner sætte sig spor i diskursen, som er værd at analysere. Jeg anser derfor en analyse af disse former for politisk handling, som et vigtigt heuristisk redskab til at udvælge de diskursive monumenter, der skal underkastes en nøjere analyse. I den følgende analyse vil en kortfattet historisk analyse af vigtige politiske initiativer og handlinger tjene til at understøtte og begrunde valget af tekstlige knudepunkter.

#### **4. Fra økonomisk ide til socialdemokratisk projekt**

Mange ser fejlagtigt gennemførelsen af K.K. Steinckes socialreform i begyndelsen af 1930'erne som selve velfærdsstatsprojektets fødsel. Men dels var socialreformen i højere grad en administrativ reform end en socialpolitisk reform, og dels er der flere markante forskelle på socialreformen og velfærdsstatsprojektet. Socialreformen påbegyndte et opgør med almisse-princippet og sondringen mellem værdigt og uværdigt trængende. Den indebar, at staten skulle bære en større del af de sociale udgifter, og den indførte en pristalsregulering af de sociale ydelser. Men socialpolitisk videreførte den i høj grad socialforsikringsprincipperne fra 1890'erne. Desuden lå hovedindsatsen på det administrative område med samling af de socialpolitiske opgaver under kommunalbestyrelsen og med forenklinger og systematisering af budgetlægning, personalepolitik og regelstyring (Christensen, 1995). Sammenligner vi videre socialreformen med velfærdsstatsprojektet, sådan som det aftegner sig i midten af 1960'erne, så er der kvalitative forskelle. Hvor socialreformen er en reform indenfor den socialpolitiske sektor, så er velfærdsstatsprojektet - som vi skal se - netop kendetegnet ved: 1) en sammentænkning og reformulering af en lang række sektorpolitikker rettet mod de arbejdsløse, familierne, de boligsøgende, arbejdsmarkedet, kulturlivet, osv.; 2) en sammenkobling af disse sektorpolitikker med en konjunkturudjævnende finans- og

pengepolitik; 3) en rationalistisk opfattelse af samfundsudviklingen som gennemskuelig, kalkulerbar og mulig at planlægge; og 4) fremkomsten af en ny helt i form af 'samfundsingeniøren' (Thing, 1996: 12).

En række af den nye tids helte var i perioden 1933 til 1948 organiseret først i Socialistisk Politgruppe og senere i Socialistiske Økonomers Forening (SØF). Gruppen af socialistiske økonomer deltog i en række skandinaviske konferencer, bl.a. i Brunnsvik i Sverige, hvor i sær den svenske reception af Keynes og Beveridge blev diskuteret. I Brunnsvikmøderne deltog også en række danske fagforeningsfolk, som de socialistiske økonomer forsøgte at overbevise om mulighederne i den nye reformpolitik (1996: 13-15). Det fordristiske kompromis, i følge hvilket arbejderne skulle acceptere ny teknologi og højere produktivitet til gengæld for højere realløn, kunne realiseres i det omfang at bortrationaliserede arbejdere blev sikret ny beskæftigelse gennem en Keynesiansk efterspørgselsstyring, samt en ordentlig forsørgelse i den tid de var arbejdsløse. Denne diskursive kobling mellem det fordristiske kompromis og keynesianismen og beveridgeanismen blev senere finpudset i det såkaldte produktivitetsudvalg der blev nedsat i 1949.

Diskussionerne på Brunnsvikmøderne og i SØF satte sig undervejs tydelige spor i socialdemokratiets nye partiprogram Fremtidens Danmark fra 1945. Selvom det sine steder var markant formuleret i en klassisk marxistisk jargon, så var det et program, der snarere opfordrede til en modernisering af efterkrigstidens kapitalistiske system end til dets afskaffelse. Det socialdemokratiske Socialiseringsudvalg havde på partikongressen i 1919 fået vedtaget en udtalelse, der lagde vægten på kontrol og regulering af erhvervslivet i stedet for på en overtagelse af produktionsmidlerne. Under indtryk af erfaringerne fra verdenskrisen og krigsøkonomien reformuleredes forestillingen om kontrol og regulering i Fremtidens Danmark, der definerede tre politiske målsætninger: 1) fuld beskæftigelse; 2) social tryghed; og 3) effektivitet og demokratisering i erhvervslivet. Den første målsætning skal realiseres en Keynesiansk konjunkturpolitik, der stræber efter, 'at de private udgifter plus de offentlige udgifter tilsammen skaber en tilstrækkelig købekraft, til at fuld beskæftigelse kan opnås' (Socialdemokratiet, 1945: 13). Den anden målsætning om social tryghed skal sikres gennem højere realløn og højere sociale ydelser, samt gennem offentlig intervention på bolig, sundheds og ulykkesforsikringsområdet. Sidst men ikke mindst skal erhvervslivet moderniseres og rationaliseres gennem fælles bestræbelser på 'at demokratisere, vejlede, samordne erhvervslivet' (1945: 15). Det skal ske gennem oprettelse af en treenighed af bedriftsråd på de enkelte virksomheder, sektionsråd indenfor erhvervsgræne og større brancher, og et samfundsmæssigt råd for hele landet. Socialiseringer indenfor bank og forsikringsområdet nævnes også, men hverken socialiseringerne eller det industrielle demokrati gennemføres politisk.

Det mest bemærkelsesværdige er, at betegnelsen velfærdsstat ikke anvendes et eneste sted i Fremtidens Danmark. Den socialistiske målsætning om en omfattende socialisering af produktionsmidlerne, der kan fjerne grundlaget for udbytningen af arbejderklassen, er til dels afløst af en ny social og økonomisk politik, der sigter på at skabe økonomisk vækst og social balance til gavn for alle grupper i det danske samfund. En ny planøkonomisk samfunds- og erhvervspolitik skal skabe et ny og bedre verden. Men blandingen af keynesianske, beveridgeanske og fordristiske målsætninger og politikker har endnu ikke nogen samlet betegnelse. Retrospektivt set anbefaler Fremtidens Danmark således en form for velfærdsstatspolitik 'avant la lettre'. De to næste partiprogrammer fra henholdsvis 1953 og 1957 ser forøgelsen

af hele befolkningens velfærd som en vigtig del af socialdemokratiets politiske målsætning, men heller ikke her er der nogen omtale af velfærdsstaten, om end den nye politik stadig er central placeret.

I følge Morten Thing (1996: 18) blev den nye politik senere formidlet til de socialdemokratiske folketingspolitikere, der mødtes med Jens Otto Krag og K.B. Andersen i det, der blev kaldt 'Kredsen'. Det synlige resultat af studiekredsens arbejde var bogen Tidehverv og samfundsorten (1954). I slutningen af sit essay om 'Den demokratiske socialismes målsætning' berører Jørgen Paldam direkte spørgsmålet om navnet på den nye politik. Det er i følge Paldam nødvendigt at genskabe dynamik og fremskridt i samfundet. 'Kun hvis vi får genskabt fremskridtet, kan vi opnå økonomisk tryghed og vel også på længere sigt bevare den politiske frihed. Så længe det store flertal lever i usikkerhed og under et stadigt økonomisk pres, er der en indre usikkerhed i samfundet, som truer dets stabilitet' (Paldam, 1954: 60). Truslen mod det store samfundsmæssige fællesskab er altså det spild og den tomgang i samfundsproduktion, der kendetegner det privatkapitalistiske samfund. Hvis truslen fra kapitalismens ineffektivitet skal imødegås er midlet ikke en detailregulering af den økonomiske adfærd (1954: 66). Det er alene 'statens opgave at skabe de bærende konstruktioner i samfundet og at udspænde det sociale sikkerhedsnet, som kan give tryghed i tilværelsen' (1954: 67). Midlet er heller ikke omfattende nationaliseringer. 'Det må afhænge af nærmere prøvelse i hvert enkelt tilfælde, om nationalisering eller andre midler er at foretrække' (1954: 74). Ofte er der ingen grund til at nationalisere, da man kan opnå de samme sociale og økonomiske resultater ved hjælp af en central planlægning af rammerne for den økonomiske aktivitet.

Den nye socialdemokratiske politik understreger, 'at såvel frikonkurrence som regulerende metoder kan anvendes', samtidig med at den gør klart, 'at ejendomsret og kapital skal forvaltes i overensstemmelse med deres samfundsmæssige opgaver' (1954: 78). Men hvilket navn skal denne nye politik, der placerer sig midt mellem den kommunistiske utopi og den liberalistiske kapitalisme, have? Det spørgsmål stiller Paldam sig selv i slutningen af sit essay. Som svar skriver han, at 'man kan diskutere til dommedag, hvorvidt det nuancerede samfund, hvoraf visse hovedtræk er søgt skitseret foran, skal have den ene eller den anden betegnelse. Vi kan kalde det "demokratisk socialisme", "velfærdsstat" eller "rammeøkonomi". Navnet er dog ikke særlig vigtigt. Det afgørende er, om et sådant samfund kan give mennesket den centrale placering, som må være meningen med alle fremskridt' (1954: 78). Paldam forsøger at slå spørgsmålet om navnet på den nye politik hen, men faktisk har hans henholdende svar to interessante effekter. For det første: ved at 'velfærdsstaten' indskrives i en ækvivalenskæde med 'rammeøkonomi' og ikke mindst med 'demokratiske socialisme', så italesættes velfærdsstaten som et navn på et politisk projekt, på noget alle gode kræfter skal arbejde for at realisere. Før var målet den demokratiske socialisme, men nu er det måske i stedet for velfærdsstaten, der er den socialdemokratiske bevægelses umiddelbare mål. For det andet: bemærkningen om at målet er et samfund, der kan give mennesket en central placering, viser direkte hen til forestillingen om den ineffektive og inhumane markeds kapitalisme, der ikke er i stand til at skabe den indre sikkerhed og stabilitet i samfundet, som er grundlaget for, at mennesket kan skabe sig en fuld og hel identitet. Kort og godt: så fremstår velfærdsstaten som betegnelsen på et politisk projekt, der kan genskabe det tabte samfundsmæssige fællesskab.

Velfærdsstaten er navnet på en ny pragmatisk politik, der bygger på ideer fra bl.a.

Keynes og Beveridge. Det mere præcise indhold af denne nye politik er imidlertid uklart, og koblingen mellem den nye politik og betegnelsen velfærdsstat er endnu løs og ubestemt. Velfærdsstaten er en 'empty signifier', der langsomt begynder at cirkulere indenfor politiske og økonomiske diskussioner, hvori betegnelsen velfærdsstat spiller rollen som et nyt muligt ordningsprincip for det moderne kapitalistiske samfund.

## 5. Ideernes krise og velfærdsstatens opståen

Allerede i 1956 kan Henning Friis indlede en artikel i Dagens Nyheder med at konstatere, at 'begrebet "velfærdsstaten" er kommet på mode herhjemme i de sidste par år' (1956). Velfærdsstatsdebattens opblussen skyldtes i høj grad påvirkninger fra USA, hvor betegnelsen 'welfare state' siden 1949 var blevet anvendt som et slogan i det politiske liv. Paradoksalt nok, skriver Friis, var det i USA især kritikerne af velfærdsstaten, der anvendte begrebet, 'idet de søgte at gøre det til et negativt begreb, som skulle markere en tendens til en overbeskyttelse af borgerne gennem en almægtig stat' (1956). I følge Frederik Zeuthen (1958: 80) fandt den anden part udtryk som 'New Deal' mere tiltrækkende. I Danmark var det også kritikerne, der flittigst brugte begrebet velfærdsstat (Friis, 1956). Folk som Hans Jørgen Lembourn, Poul Møller og Jørgen Petersen anvendte begrebet negativt, som en del af en ækvivalensskæde indeholdende begreber som, 'statssocialisme', 'formynderstat', 'slavementalitet', 'totalitarisme', 'høje skatter', mv. - altsammen noget der truede og underminerede det liberale samfund og den private ejendomsret (Zeuthen, 1958: 81). De danske socialdemokrater brugte imidlertid også termen velfærdsstat, som de forsøgte at indskrive i en anden ækvivalensskæde, der netop blev etableret under indtryk af de bitre erfaringer med verdenskrigen og krigsøkonomien. Velfærdsstaten var en kodning af det tabte fællesskab og rummede drømmen om nye og bedre tider: social retfærdighed, menneskelige hensyn, økonomisk effektivitet, øget materiel velstand, mv.

Socialdemokraterne kæmper for at artikulere velfærdsstaten som et positivt formuleret politisk projekt, men de har ikke nogen præcis forestilling om, hvad velfærdsstaten er for noget. Det illustreres ved, at også Friis melder sig blandt kritikerne af velfærdsstaten. Friis kritiserer således princippet om blot at udbetale pengeydelse til folk med sociale problemer. Bedre var det, skriver han, hvis de sociale problemer blev forebygget, og hvis eksempelvis børnefamiliernes kår blev forbedret, sådan at forøgelse af forsørgerbyrden ikke er ensbetydende med forringede levevilkår (Friis, 1956). Der er således endnu rum for diskussioner af velfærdsstatens mere præcise indhold.

Men hvad er egentlig baggrunden for italesættelsen af den ubestemmelige forestilling om velfærdsstaten? Det spørgsmål kan belyses ud fra en analyse af Bjørn Poulsens bog *Ideernes krise i åndsliv og politik*, der udkom i 1960 som Gyldendals julebog. Bjørn Poulsen fremstår som en kritisk iagttager af sin kulturelle og politiske samtid, hans kommentarer til debatten om velfærdsstaten er interessante, fordi han befinder sig udenfor den socialdemokratiske bevægelse og fra sin liberale-humanistiske position kan reflektere over velfærdsstatens diskursivering.

Hans hovedpointe er, at en 'krise virkelig findes - mere udtalt i åndslivet end i politikken, men dog påfaldende nok begge steder' (Poulsen, 1960: 56). Denne krise står, i følge Poulsen, i et 'mærkeligt forhold til velfærdsstatens bestræbelser på at

skabe tryghed for alle' (1960: 56). Det 'mærkelige forhold' er det nærmeste, Poulsen kommer en beskrivelse af forholdet mellem krisen i åndsliv og politik og italesættelsen af velfærdsstaten. Det er tydeligt, at der ikke er noget kausalt forhold mellem krisen og velfærdsstaten. Krisen synes snarere at have skabt et tomrum, som snakken om velfærdsstaten søger at fylde ud.

Krisen i åndslivet kommer til udtryk i form af en eschatologisk ligegyldighed. Der er i både tænkningen og kunsten en udbredt opfattelse af den moderne verden er i endegyldigt forfald. 'Tænkningen har vendt ryggen til kulturlivets normer og værdier, og kunsten synes at have begivet sig ud på en rejse, som fører bort fra mennesket og dets virkelighed' (1960: 37). Tænkningen er præget af nihilisme og kunsten af fremmedgørelse. Bag ved denne eschatologiske ligegyldighed finder vi selve ideernes krise. Erfaringen med nazisme og kommunisme har bidraget til at bringe ideerne i miskredit. Naturvidenskaben har mistet sin naive fremskridtstro, og den akademiske filosofi har stadfæstet menneskets begrænsede muligheder for erkendelse. Eksistensfilosofien har efterladt og isoleret mennesket i et eksistentielt vakuum. Endelig har den protestantiske teologi vendt sig indad mod erkendelsen situationens eschatologiske alvor (1960: 57).

Åndslivets krise er også blevet til en krise for demokratiet. I demokratiet er det dialogen, der er det afgørende (1960: 12). Dialogen mellem politikere og åndsliv er imidlertid umuliggjort af åndslivets tilbagetrækning fra det sociale liv. På den ene side siger Ole Sarvig på åndslivets vegne: 'Vi er landet på en fremmed klode. Vi er arveløse. Vi er sået som frø af ukendt art'. Og Viggo Kampmann svarer på politikens vegne: 'Regeret bliver der alligevel' (1960: 23-4). Åndslivet og politikken er ganske enkelt ikke på talefod, og åndslivets nihilisme bliver i sidste ende modsvaret af en praktisk kynisme i det politiske liv, hvor opgaverne skal løses, og beslutningerne skal træffes, upåagtet at åndslivet ikke kan tilbyde nogen som helst form for social og politisk refleksion (1960: 38)

Man kunne tro, at det politiske niveau i virkeligheden klarer sig godt på egen hånd uden bidrag fra åndslivet. Men det er ikke tilfældet, for man kan se 'tydelige tegn på en idemæssig afviklingsproces i det politiske liv' (1960: 43). Den politiske tænkning kæmper med den 'vanskelighed, at dens teorier ikke rigtigt finder nogen bekræftelse i den forhåndenværende virkelighed' (1960: 57-8). Idepolitikens forfald kommer samtidig med skærpelsen af modsætningen socialisme-liberalisme. 'Men hvis man skærper de idepolitiske modsætninger på et tidspunkt, da ideerne er under likvidation, så opstår der let en forplumring af den politiske atmosfære' (1960: 44).

Med andre ord: der er en omfattende krise i såvel åndsliv som politik. I diskursteoretiske termer er den diskursive formation dislokeret i den forstand, at en række sedimenterede betydningsmønstre er blevet problematiseret af begivenheder så som holocaust, atombomber og den kolde krig. Resultatet af dislokationen er en følelse af forfald, men også en voksende bevidsthed om nye muligheder. Der var i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne skabt en åben situation, hvor sammenbruddet og manglen på samfundsmæssigt fællesskab kunne kodes på forskellig vis. 'Resultatet af hele denne indviklede situation bliver', i følge Poulsen, 'i praksis en tendens til at glide over i en helt ny politisk terminologi, og her er det gerne velfærdsstaten, som må holde for' (1960: 45). Socialdemokraterne er ikke glade for at 'være naglet til begrebet socialisme, men foretrækker, som chefredaktør Ivar Nørgaard sagde i en fjernsyns-diskussion, et andet slagord: velfærdspolitik' (1960: 45). Velfærdsstaten får med andre ord den funktion, at skulle udfylde det



tomrum som dislokationen efterlader. Velfærdsstatsbetegnelsen fødes som en tom universalitet, der koder den samfundsmæssige mangel, og samtidig danner udgangspunkt for formuleringen af et nyt ideologisk ordningsprincip. At velfærdsstaten i starten er en tom betegnelse fremgår tydeligt af følgende citater. Først får socialdemokraterne et drag over nakken. 'Anstændigvis kan man ikke bruge begrebet velfærdspolitik uden ganske nøje at præcisere, hvilken form for velfærd man tilsigter, i hvilke doser man vil afveje den til de forskellige befolkningsgrupper, og ved hvilke midler man vil tilvejebringe den, men om dette rummer glosen i sig selv ingensomhelst oplysninger' (1960: 46). Poulsen er ikke blind for den fordel, der er forbundet ved at brugen af en uklar terminologi. Han slår dog fast, at 'insisterer man bevidst på at bruge tvetydige eller intetsigende begreber, så dyrker man ikke demokrati, men demagogi' (1960: 46). Velfærdsstatsbetegnelsen er ydermere en tom universalitet, eftersom 'vi alle er tilhængere af velfærdsstaten, hvad enten vi kan lide den eller ej' (1960: 48).

Den tankegang, der umiddelbart synes at give indhold til det ubestemmelige velfærdsstatsprojekt, er en kombination af stigende materiel velstand og social retfærdighed. Selv sådanne vidtløftige ideer kan spille en afgørende rolle for samfundsudviklingen, 'fordi de lover os en løsning af problemerne én gang for alle og dermed ro i sindet og orden i tilværelsen' (1960: 61). Klarere kan de ideologiske myters ordensskabende funktion næsten ikke beskrives. Velfærdsstaten lover os en ny orden, et nyt fællesskab, hvor vi alle har en fuldt ud konstitueret identitet. Velfærdsstaten er således et diskursivt svar på den samfundsmæssige dislokation i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne.

## **6. Kampen om velfærdsstatens indhold**

Hvis velfærdsstaten var et svar på ideernes krise i åndsliv og politik, så var det i starten et vagt og upræcist svar. Det var langt fra klart, hvad velfærdsstaten var for en størrelse. Uklarheden var netop velfærdsstatsprojektets styrke, fordi den abstrakte, universalistiske forestilling om en velfærdsstat var i stand til at symbolisere det tabte fællesskab og nære håbet om dets genskabelse. I en tid, hvor mange havde mistet retningssansen, tilbød velfærdsstatsdiskursen en ny retning mod en bedre verden. Men efterhånden som velfærdsstatsbetegnelsen vandt indpas, så var det ikke nok at henvise til en abstrakt forestilling om et bedre samfund. Velfærdsstatens indhold måtte præciseres. Hovedet måtte have en krop.

Den konkrete indholdsbestemmelse af velfærdsstaten var genstand for politiske kampe mellem de borgerlige partier og socialdemokratiet. I starten konstruerede de borgerlige velfærdsstaten som den rene gift for det liberal samfund. Senere bliver de borgerlige mere nuancerede. Velfærdsstaten accepteres som abstrakt, universel forestilling, men der kæmpes stadig mod den socialdemokratiske konkretisering af dens indhold. Det kommer klart til udtryk i den konservative Poul Møllers afsluttende kommentar i bogen *Velfærdsteori og velfærdsstat*, der er redigeret af Krag og udkom i 1962 på Berlingske Leksikon Bibliotek. I følge Møller luller ord som 'velfærdsstat' og 'velfærdspolitik' så dejligt i søvn. 'Det er ikke ord, der ægger til modsigelse - tværtimod må man være en urimelig reaktionær, hvis man skulle have noget imod en fortsat velfærdspolitik' (Møller, 1962: 90). Problemet er dog, at socialdemokraterne er tilhængere af en velfærdsstat, 'som lyder uskadelig, men som, når den ses efter i sømmene, fører til den samme socialisme, som var målet for fortidens socialdemokrater' (1962: 90). De konkrete farer Møller ser ved den socialdemokratiske velfærdsstat er, dels at velfærdsforanstaltningerne underminerer

borgernes ansvar for deres eget liv og erhvervslivets lyst til at spare op og investere, og dels at koncentrationen af den politiske, sociale og økonomiske magt hos det politiske flertal og staten vil føre til bureaukrati og ufrihed (1962: 87-90).

Modsat erkender socialdemokraten Ivar Nørgaard i sit bidrag til selvsamme bog, at velfærdsstaten er et mangetydigt begreb, og at det for nogen er 'fællesnævneren for alt hvad der ødelægger initiativ, ansvarfølelse og samfundsøkonomi' (Nørgaard, 1962: 76). Hvordan velfærdsstaten opfattes, er et politisk valg, og Nørgaard vælger selv at se den som 'fællesnævneren for noget positivt' (1962: 76). For ham er velfærdsstaten 'et samfund, hvor flest mulige af de ulemper, der i dag findes i det kapitalistiske samfund, er afskaffet, og hvor det politiske demokrati i vesteuropæisk forstand er bevaret og udvidet' (1962: 76). Samtidig er velfærdsstaten er 'nærmere mål for de politiske bestræbelser end de utopiske samfundsidealer som f.eks. det klasseløse samfund' (1962: 76). Velfærdsstaten udgrænser altså ikke bare den kapitalistiske ineffektivitet og uretfærdighed, men også den kommunistiske utopi. Dette forsøg på at definere velfærdsstaten som en pragmatisk mediering af liberalisme og kommunisme genfindes i bogens indledning, hvor Erik Hoffmeyer etablerer en ækvivalensskæde mellem den liberalistiske kapitalisme og kommunismen. Liberalismen er kendetegnet ved afvisningen af enhver form for statslig intervention, og kommunismen er kendetegnet ved statsliggørelse og ufrihed. Men som han siger, 'i vort samfund er det ikke yderpunkterne, der diskuteres, men hvor man ønsker at være mellem disse yderpunkter. Hvilken kombination af indblanding og frihed giver det bedste samfund?' (Hoffmeyer, 1962: 7). Det nye er altså, at velfærdsstaten søges defineret gennem eksklusion af en form for politisk ekstremisme, der er skadelig for den fredelige danske 'grundtvigianske' tradition for sikringen af både frihed og lighed. Velfærdsstatsprojektet kan således ses som et forsøg på at vinde og befæste en position i midten af dansk politik, og midt mellem yderpunkterne i den kolde krig.

Hoffmeyer definerer velfærdsstaten som 'et samfund, hvor borgernes velstand er høj og deres personlige livsudfoldelse tilfredsstillende, hvor den økonomiske fremgang er stor, og hvor der er politisk stabilitet' (1962: 7). Velstand, udfoldelsesmuligheder, vækst og politisk stabilitet er velfærdsstats-projektets centrale omdrejningspunkter. Et bedre grundlag for at skifte den gamle hegemoniske alliance mellem arbejdere og agrare småborgere ud med en ny hegemonisk alliance mellem lønmodtagerne og industriborgerskab kan næppe findes. Velfærdsstaten er det nye politiske projekt, der skal holde sammen på de centrale samfundsøkonomiske kræfter under den Anden Industrielle Revolution.

Hensigten med Hoffmeyers bog er, 'at bidrage til en bedre forståelse af velfærdsbegrebets indhold' (1962: 8). Bogen indeholder derfor en redegørelse for indholdet af de tre hovedelementer i velfærdsstaten: den økonomiske politik, den sociale politik og kulturpolitikken. For at kunne forstå disse tre politikområder som en konkret indholdsudfyldelse af den abstrakte, universalistiske forestilling om velfærdsstaten skal det kunne vises, at de tre politikområder ændrer indhold og karakter i og med deres artikulation med den overordnede målsætning med velfærdsstaten. Lad os derfor se nærmere på gennemgangen af de tre politikområder.

Erik Hoffmeyer og Erling Olsen (1962) diskuterer problemerne i den økonomiske velfærdsteori. De neoklassiske økonomer har længe opereret med et begreb om økonomisk velfærd, og det er nødvendigt for de nye fortalere for velfærdsstaten at

viser forskellen mellem det økonomiske og det politiske velfærdsbegreb. I følge Hoffmeyer og Olsen bygger den økonomiske velfærdsteori på forestillingen om, at det gode samfund kan indrettes efter videnskabelige principper. Neoklassisk økonomi antager, at individerne er rationelle og nyttemaksimerende. Individets velfærd defineres som dets samlede nytte i en økonomisk forstand, og individets velfærd antages at være uafhængig af, hvordan det går med andre. Da størrelsen af de enkelte individers velfærd kan måles og sammenlignes, kan den samfundsmæssige velfærd bestemmes som summen af individernes velfærd. Den maksimale samfundsmæssige velfærd opnås gennem den frie markedsmekanisme, der som en usynlig hånd sørger for, at den enkeltes egoisme fører til alles bedste. Staten skal kun gribe ind for at påvirke en optimal allokering og fordeling, samt for at sikre den frie konkurrence (Hoffmeyer og Olsen, 1962: 13-21).

Kritikken af den neoklassiske velfærdsteori har problematiseret selve definitionen af velfærd. Paretoskolen hævder, at en foranstaltning kun kan betegnes som velfærdsfremmede, hvis den forøger en eller fleres velfærd uden at forringe andres. Den maksimale samfundsmæssige velfærd opnås således i situationer, hvor ingen kan stilles bedre uden nogen må stilles ringere. Nicholas Kaldor har senere foreslået en udbygning af teorien, sådan at en foranstaltning kan give øget velfærd, hvis vinderne er i stand til at kompensere taberne og stadig være bedre stillet. Problemet er, at der eksisterer flere forskellige velfærdsoptima. Velfærdsspørgsmålet kan derfor ikke afgøres videnskabeligt, men kun gennem politisk stillingtagen.

At beslutninger vedrørende samfundets velfærd beror på politiske beslutninger, fremhæves også af tilhængerne af totalvelfærdssynspunktet. Paul Bergson og Jan Tinbergen har forsøgt at løsrive velfærdsbegrebet fra den snævre økonomiske nyttebetragtning. Den samlede velfærd i samfundet er også afhængig af andet end rent økonomiske forhold, såsom politisk styreform, retssikkerhed, kulturelle forhold, mm. Med et så komplekst velfærdsbegreb kan maksimeringen af den samlede velfærd kun foregå på basis af politisk fastsatte værdipræmisser.

Paretoskolen og totalvelfærdskonceptet dekonstruerer på sin vis det neoklassiske velfærdsbegreb, som forsøgte at udgrænse 'de andres velfærd' og 'ikke-økonomiske former for velfærd'. Det konstitutive udenfor vender imidlertid frygteligt tilbage, og prisen er, at beslutninger vedrørende samfundets velfærd i sidste ende kun kan træffes politisk. 'I stedet for at fremkalde en afpolitisering af de økonomiske problemer har man tværtimod opnået at påvise, at enhver økonomisk foranstaltning har en velfærdsmæssig virkning, som kun kan vurderes ud fra politiske synspunkter (1962: 27).

At velfærdsbetragtninger hviler på et usikkert politisk grundlag gør i følge Hoffmeyer og Olsen ikke velfærdsteorien irrelevant. 'Velfærdsteoriens metode giver særlige muligheder for at betragte den økonomiske politiks enkelte problemer - beskæftigelsespolitik, skatteprogression, alderdomsforsørgelse, boligmarked, opsparingsforanstaltninger, direkte indgreb i produktion og prisdannelse, toldpolitik, osv. - ud fra et helhedssyn' (1962: 28). Det interessante i dette citat er netop henvisningen til et 'helhedssyn'. Den økonomiske politik skal vurderes politisk i forhold til de overordnede mål, som er sat af velfærdstatsprojektet.

Det forbliver ikke ved ordene. I 1962 etableres den økonomiske vismandsinstitution bestående af tre uafhængige økonomiske eksperter, der to gange om året i eget navn skulle publicere en rapport om den danske økonomiske

politik og om den samlede virkning af den økonomiske politik. Ønsket om en helhedsorienteret samordning fik yderligere vind i sejlene i begyndelsen af 1970'erne med udarbejdelsen af de store perspektivplanlægnings-rapporter (PPI og PPII). Selvom de økonomiske vismænd i sær i starten begrænsede sig til mere traditionelle økonomiske områder, så har vismandsrapporterne haft en væsentlig indflydelse på den politiske debat gennem den store mediebevågenhed, som de har modtaget.

Hvad angår selve indholdet i den økonomiske politik, så er det nye, at stabiliserings- eller beskæftigelsespolitikken qua Keynes kommer til at spille en ny og afgørende rolle i bestræbelsen på at tilrettelægge en økonomisk politik ud fra et overordnet helhedssyn. Det afspejles i Ivar Nørgaards kommentar sidst i bogen, hvor han siger, at den fulde beskæftigelse skal sikres af staten gennem finans- og pengepolitik (Nørgaard, 1962: 77). Bedringen af de internationale konjunkturer gjorde det stigende grad muligt for Danmark, at styre finans- og pengepolitikken ud fra Keynesianske principper, omend der i stigende grad var begrænsninger på pengepolitikken i form af nødvendigheden af et rentespænd ift. udlandet med henblik på at afhjælpe problemet med at finansiere den voksende udlandsgæld ved hjælp af en øget privat låntagning i udlandet.

I følge Nørgaard bliver en stat imidlertid først en velfærdsstat, hvis den også interesserer sig for fordelingen af goderne og den sociale sikkerhed (1962: 79). Det bringer os videre til Bent Rold Andersens (1962) diskussion af socialpolitikken under velfærdsstaten. Den velfærdsstatslige forestilling om statens ansvar for hele befolkningens velfærd og velstand har sat sig klare spor i socialpolitikken. For det første er socialpolitikken målsætning blevet mere differentieret. Laissez-faire liberalismens epoke handlede socialpolitikken mest af alt om forsørgelsen af personer i nød. Velfærdsstatens socialpolitik omfatter i stigende grad også forebyggelse og revalidering, og befolknings- og familiepolitiske hensyn førte i Danmark til, at middelklassen blev tildelt en lang række sociale ydelser (Rold Andersen, 1962: 38-43).

For det andet er den liberalistiske skelnen mellem værdigt og uværdigt trængende under nedbrydning, fordi undersøgelser viste, at trang ikke er enten selvforskyldt eller uforskyldt, men næsten altid skyldes et samspil af indre og ydre faktorer (1962: 51).

Endelig er der for det tredje sket en betydelig integration mellem socialpolitikken og den økonomiske politik. De liberalistiske forsikrings-ordninger drog en skarp skillelinie mellem det offentlige ansvar og den enkelte persons eget ansvar: først når muligheden for privat forsørgelse og privat forsikring var udtømt, kunne der være tale om at tildele offentlig forsørgelsehjælp. Med velfærdsstaten er der ikke længere et skarpt skel mellem offentligt og privat ansvar, al den stund at de private forsikringsordninger i stigende grad finansieres og kontrolleres af det offentlige, og de sidste rester af almisseprincippet forsvinder fra den offentlige forsorg. Det offentlige har derimod fået fordoblet sit ansvar: først skal det offentlige forsøge at skaffe fuld beskæftigelse. Hvis det ikke lykkes, så skal det offentlige forsøge og eventuelt revalidere de, der rammes af arbejdsløshed (1962: 39-51).

Også for socialpolitikken vedkommende kom de diskursive ændringer både til udtryk i tale og handling. Den nye lov om offentlig forsorg fra 1961 lagde afgørende vægt på revalidering, fjernede skellet mellem værdigt og uværdigt

trængende, og afskaffede de sidste rester af fattigdomsvirkninger i sociallovgivningen. Socialhjælp blev givet til alle, der ikke kunne finde et job og ikke kunne få dagpenge. Folk med særlige behov (f.eks. værnepligtige, enlige mødre med børn og langtidssyge) kunne få en særlig høj ydelse (Plovsing, 1990: 71). En vigtig drivkraft i forberedelsen af denne og mange af de senere velfærdsstatslige socialreformer var Socialforskningsinstituttet, der blev etableret i 1958.

Den velfærdsstatslige kulturpolitik analyseres og kommenteres af redaktør Henning Fonsmark. Han påpeger ganske rigtigt, at kulturpolitikken i velfærdsstaten adskiller sig fra både den tidligere liberalistiske kulturpolitik og den tidligere socialistiske kulturpolitik. Liberalisterne førte en minimalistisk kulturpolitik. De 'mente ikke, det var samfundets sag at bekymre sig om en almen oplysnings- og opdragelsesvirksomhed, der gik længere end til barneårene' (Fonsmark, 1962: 54). Socialisterne med først Julius Bomholt og senere i en vis grad også K.B. Andersen i spidsen så det som kulturpolitikens opgave at skabe 'det socialistiske menneske', der tænker på fællesskabets bedste fremfor på egen vinding. Den velfærdsstatslige kulturpolitik formulerer sig op mod begge positioner, dels ved at kræve en langt mere omfattende kulturpolitisk indsats, og dels ved at afskrive sig forestillingen om en bestemt form for rettænkende samfundsborger. Kodeordet i den nye kulturpolitik er folkeoplysning. Fonsmark citerer Hans Hedtoft, der skriver, at kulturpolitikken i den folkestyrede sociale velfærdsstat må 'tilsigte at nedbryde alle skranker mellem folket og oplysningsmulighederne' (1962: 59). Det skal hovedsagelig ske gennem uddannelse og kulturspredning. Sidstnævnte skal i sær ske ved at støtte forbrugerne af kunst og kultur ved at tilbyde gratis (f.eks. biblioteker) eller statsstøttet (f.eks. teatre) adgang til kulturelle goder og kunstneriske oplevelser. Uddannelse defineres bredt som oplysning og uddannelse af alle på alle niveauer. Som noget nyt præges uddannelsessystemet af en høj grad af koordinering, samt af enhedsskoleprincippet, der siger at børn skal undervises samlet, så længe det er muligt. Der er også tydelige ændringer i hele opfattelsen af de offentlige skolers formål. Før var formålet med skolegangen, at udvikle børnenes kundskaber, evner, karakter. I velfærdsstaten bliver det derimod skolens opgave, dels at uddanne til beskæftigelse erhvervslivet, og dels at opdrage til livet i velfærdsstaten gennem højnelse af børnenes færdselssikkerhed, seksualmoral, madkultur, hygiejne, mv. Kort sagt: børnene skulle opdrages til at blive gode og lykkelige mennesker.

Det kan givet vis findes yderligere empiriske belæg for tesen om, at den partikulære indholdsudfyldelse af den tomme universalistiske betegnelse velfærdsstaten fører til en ændring og modifikation af indholdet i de hovedelementer, som forenes under det velfærdsstatslige banner. Stribevis af betænkninger og konkrete lovinitiativer og bunkevis af debattidsskrifter kunne citeres for at vise effekten af artikulationen af velfærdsstatsbetegnelsen og de tre dominerende politikområder: økonomisk politik, social politik og kulturpolitik. Tendensen synes dog at være så klar, at det på det foreliggende og sikkert meget spinkle grundlag kan konkluderes, at indholdsudfyldelsen af den tomme betegnelse velfærdsstaten indebærer en diskursiv re-artikulation af en række centrale politikområder. Nøglen til at forstå den politiske nyorientering på disse områder ligger altså i deres artikulation i forhold til den tomme signifier velfærdsstaten.

## 7. Konklusion

Meget af forskningen og undervisningen i velfærdsstaten er ahistorisk i den forstand, at velfærdsstaten behandles som en selvindlysende realitet, som i en vis forstand altid har været der. I denne situation kan diskursteorien hjælpe os til en erkendelse af velfærdsstatens kontingens. Velfærdsstaten er et hegemonisk projekt, der først begynder at tage form i 1950'erne og 1960'erne. Velfærdsstaten fødes som en 'empty signifier', der positiverer den negation af det samfundsmæssige fællesskab og ordningsprincip, som er indeholdt i den dislokerende 'krise i åndsliv og politik'. Krisen, som er affødt af den kolde krig og en stigende mistillid til modernitetens frigørelsespotentialer, giver anledning til frustration hos såvel intellektuelle som politikere, og ud af denne frustration vokser - som en fugl phoenix af asken - velfærdsstaten, som en abstrakt, drøm om et nyt universelt, ordensskabende princip. I starten var der ikke megen substans i velfærdsstatsbegrebet. Politiske kampe forsøger at konstruere velfærdsstaten som henholdsvis en del af 'problemet' og en del af 'løsningen'. Socialdemokraterne så først velfærdsstaten som et modtræk i forhold til kapitalismens spild og ineffektivitet. Senere bliver velfærdsstaten synonym med en helt ny samfundsmodel, der beskrives som et pragmatisk modstykke til såvel den utøjlede markeds kapitalisme som den totalitære kommunisme. Med tiden bliver velfærdsstaten accepteret som en næsten absolut horisont for social orientering og politisk handlen. Langsomt får hovedet krop. En række væsentlige politikområder artikuleres som det partikulære indhold i velfærdsstaten, og som demonstreret overfor, så omformes og reformuleres politikområderne i selvsamme artikulationsproces.

Socialdemokratiet har været drivende men ingeniørlunde enerådende i ideologiseringen af velfærdsstaten. For socialdemokratiet har udformningen og realiseringen af velfærdsstatsprojektet haft den omkostning at partiet i stadig højere grad er blevet fanget mellem loyaliteten i forhold til den gamle industrielle arbejderklasse og hensynet den brede befolkning af lønmodtagere, der anræbes af velfærdsstatsprojektet. Den reformistiske søgen mod midten har givet plads for en forholdsvis stor venstrefløj, der stiller socialdemokratiet i et strategisk dilemma: skal det gå til venstre og miste midtervælgerne eller til højre og risikere anklager for forræderi? Dette dilemma synes imidlertid at være uløseligt forbundet med socialdemokratiets status som den hegemoniske kraft, der har formået - i samarbejde med andre politiske kræfter - at indholdsudfylde den tomme universalitet velfærdsstaten.

I Danmark har velfærdsstaten, trods den megen diskussion om dens krise og snarlige død, fået status af en 'social imaginary'. Det er snart sagt ikke det problem, som velfærdsstaten ikke kan løse. Mange mente, at masse-arbejdsløsheden var den universelle og generøse velfærdsstats achilleshæl, men den danske velfærdsstat har i vid udstrækning formået at tilpasse sig og delvist tackle massearbejdsløsheden, uden at forringe standarden i velfærdsstaten.

I dag synes velfærdsstaten politiske-økonomiske kobling af fordisme, keynesianisme og beveridgeanisme imidlertid at blive dislokeret af fremkomsten af nye teknologier og produktionsformer, samt af den tiltagende internationalisering og globalisering. Disse udfordringer synes foreløbigt at føre, om ikke til velfærdsstatens død, så i hvert fald til en re-artikulation af det velfærdsstatslige politisk-økonomiske

rationale. Den inkomplete danske version af fordismen afløses af post-fordistiske produktionsmåder; den keynesianske efterspørgsels-regulering afløses af en schumpeteriansk struktur- og industripolitik; og den beveridgeanske forsørgelsesmodel erstattes af en ny aktiveringsmodel (jvf. Jessop, 1993; Torfing, 1999b). Sporskiftet i velfærdsstaten er ikke dikteret af en historisk nødvendighed, og følger ikke et på forhånd givet spor. Det er først og fremmest et resultat af nye hegemoniske kampe, der udkæmpes i et dislokeret terræn, hvor mere eller mindre faste og flydende betydningselementer eksisterer side om side. Men det er i grunden en hel anden historie.

## Litteraturliste

- Christensen, Jacob (1995), 'Socialreformen 1933', *Historie* nr. 2, pp. 185-215.
- Dich, Jørgen (1973), *Den herskende klasse* (København: Borgen).
- Fonsmark, Henning (1962), 'Kulturpolitik', i Hoffmeyer (red), *Velfærdsteori og velfærdsstat* (København Berlingske Leksikon), pp. 54-75.
- Foucault, Michel (1972), *The Archaeology of Knowledge* (London: Tavistock)
- Foucault, Michel (1991), 'Politics and the study of discourse', i Burchell, Gordon and Miller (red.), *The Foucault Effect* (London: Harvester), pp. 53-72.
- Friis, Henning (1956), 'Kritiken af velfærdsstaten', *Dagens Nyheder*, 12. Februar.
- Hoffmeyer, Erik (red.) (1962), *Velfærdsteori og velfærdsstat* (København Berlingske Leksikon).
- Hoffmeyer, Erik og Olsen, Erling (1962), 'Økonomisk velfærdsteori', i Hoffmeyer (red), *Velfærdsteori og velfærdsstat* (København Berlingske Leksikon), pp. 9-28.
- Jessop, Bob (1993), 'Towards a Schumpeterian workfare state? Remarks on post-Fordist political economy, *Studies in Political Economy*, nr. 40, pp. 251-79.
- Krag, Jens Otto (red.) (1954), *Tidehverv og samfundsorden* (København: Fremad).
- Laclau, Ernesto (1990), *New Reflections on the Revolution of Our Time* (London: Verso).
- Laclau, Ernesto (1994), 'Why do empty signifiers matter to politics?', i Weeks (red.), *The Lesser Evil and the Greater Good* (London: River Oram Press), pp. 167-78.
- Laclau, Ernesto (1995), 'Subject of politics, politics of the subject', *Differences*, årg. 7, nr. 1, pp. 145-64.
- Laclau, Ernesto (1996), 'The death and resurrection of the theory of ideology', *Journal of Political Ideologies*, årg. 1, nr. 3, pp. 201-20.
- Laclau, Ernesto and Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso).
- Møller, Poul (1962), 'Velfærd - for hvem og hvordan?', i Hoffmeyer (red), *Velfærdsteori og velfærdsstat* (København Berlingske Leksikon), pp. 86-95.
- Nørgaard, Ivar (1962), 'Forsvar for velfærdsstaten', i Hoffmeyer (red), *Velfærdsteori og velfærdsstat* (København Berlingske Leksikon), pp. 76-85.
- Paldam, Martin (1954), 'Den demokratiske socialismes målsætning', i Krag (red.), *Tidehverv og samfundsorden* (København: Fremad), pp. 57-79



Plovsing, Jan (1990), *Socialpolitik i velfærdsstaten* (København: Handelshøjskolens Forlag).

Poulsen, Bjørn (1960), *Ideernes krise i åndsliv og politik* (København: Gyldendal).

Rold Andersen, Bent (1962), 'Socialpolitik', i Hoffmeyer (red), *Velfærdsteori og velfærdsstat* (København Berlingske Leksikon), pp. 29-53.

Fogh Rasmussen, Anders (1993), *Fra socialstat til minimalstat* (København: Samleren).

Schmidt, Erik Ib (1997), *Red velfærdsstaten* (København: Munksgaard).

Socialdemokratiet (1945), *Fremtidens Danmark* (København: Socialdemokratiet).

Thing, Morten (1996), 'Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie', *Social Kritik*, nr. 44, pp. 10-19.

Torfing, Jacob (1999a), *New Theories of Discourse* (Oxford: Blackwell).

Torfing, Jacob (1999b), 'Workfare with welfare: some reflections on the Danish case', *Journal of European Social Policy*, årg. 8, nr. 2, pp. 1-28.

Zeuthen, Frederik (1958), *Videnskab og velfærd i økonomisk politik* (København: G.E.C. Gads Forlag).

Åkerstrøm Andersen, Niels (1994), 'Institutionel historie - en introduktion til diskurs- og institutionsanalyse', *COS-rapport*, nr. 10.

**RESEARCH PAPERS from the Department of Social Sciences**

**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:**

**Secrétaire 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