

Danske samfundsforskeres forhold til basisindkomst/borgerløn i 1990'erne

Jørgen Goul Andersen og basisindkomst/borgerløn

Erik Christensen

Uddrag af bogen Erik Christensen: "Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé." Hovedland 2000. s. 431-438.

Goul Andersens borgerlønsagtige fortælling om den universelle danske velfærdsstat

Professor Jørgen Goul Andersen fra Aalborg Universitet, der har forsket i vælgeradfærd og velfærdsstatens politiske sociologi, har været interesseret i at sammenholde datamateriale om befolkningens faktiske adfærd og holdninger med en idealtypisk institutionel karakteristik af den danske velfærdsstat for at give et billede af den danske velfærdsmodel set ud fra en politologisk medborgerskabssynsvinkel.

Goul Andersens analyser af velfærdsstaten blev kendt i en bredere offentlighed, fordi han her har forsøgt at gøre op med forskellige myter om velfærdsstaten:

1. At den har været med til at marginalisere mennesker.
2. At den er i krise på grund af en polarisering mellem et A- og et B-hold.
3. At den befinder sig i en dybtgående økonomisk krise på grund af de store overførselsindkomster.
4. At den er politisk ustyrlig.

Hans grundlæggende påstand er, at fordi vi i Danmark har en universel velfærdsstat, så er det lykkedes at »forhindre, at marginaliseringen på arbejdsmarkedet forplanter sig til en udbredt social og politisk marginalisering« (Goul Andersen 1996A.:22).

For Goul Andersen er samfundet især karakteriseret ved at være et demokrati. Velfærdssamfundet ses og forstås igennem en demokratimetafor. »Det er medborgerskabet og i sidste ende demokratiet, der er det mest grundlæggende hensyn bag den universelle model« (Goul Andersen 1997A:18).

Velfærdsstatens indgreb har ikke og bør ikke kun have et økonomisk rationale, men også et demokratisk: At sikre alle borgere mulighed for deltagelse i det politiske liv og den størst mulige kontrol med egne livsbetingelser. Politik er vigtigere end økonomi. Mennesket er et politisk væsen (»political man«).

Men hvad ligger der i begrebet »universel«? Hvilken målestok bruger Goul Andersen, når han skal karakterisere forskellige velfærdsstater? Her synes han at bruge to forskellige idealtyper: 1. Som ren deskriptiv idealtipe. 2. Som en både beskrivende og normativ idealtipe, hvor borgerløn ses som den ultimative form for universalisme.

Den første begrebsanvendelse viser sig, når Goul Andersen ser den danske og generelt de skandinaviske velfærdsstater som »universelle medborgerskabsbaserede systemer« (Goul Andersen 1996B og 1996C) i modsætning til de forsikringsbaserede, mere familieorienterede kontinentaleuropæiske systemer.

Han fremhæver det universalistiske princip specielt i tildelingen af sociale serviceydelser, der bliver finansieret af generelle skatter, og at »sociale rettigheder kun i begrænset udstrækning er knyttet til arbejdsmarkedspacering«. Det bygger på høje indkomstskatter, og individet er snarere end familien grundenheden. Det er karakteristisk, at der sker en betydelig omfordeling, så der bliver skabt en større lighed i samfundet, således at kvinder, familier med børn, studenter og lavindkomstgrupper og arbejdsløse har betydelige fordele af systemet.

Men Goul Andersen opererer også med en idealtipemodell, hvor en universalistisk borgerlønsmodell repræsenterer den rene idealtipe, og hvor den danske modell optræder som en faktisk tilnærmelse til

denne ideale borgerlønsmodeL. Han taler om (1996C:3-52), at den danske model kommer »very close to a universalist ideal type« (ibid:3), og i samme sammenhæng om, at intet eksisterende velfærdssystem har været så tæt på et borgerlønssystem som det danske i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne (»probably no existing welfare system has come as close to a citizen income system as Denmark did in the 1980s and early 1990s« (Ibid:41). Derfor bruger han også betegnelsen »borgerlønslignende« om det danske system.

Hvor den første bestemmelse af den danske velfærdsstat (som universalistisk i forhold til den kontinentale forsikringsprægede model) er begrebsmæssig klar, er den anden bestemmelse (afvigelse i forhold til en borgerlønsidealtype) meget mere implicit og flydende. Goul Andersens argumentation er, at den danske model, specielt indtil 1995, har haft nogle positive kvaliteter, som benævnes som borgerlønslignende, som har betydet, at den har undgået en betydelig marginalisering.

Fordi Goul Andersen aldrig helt klart gør rede for, hvad der ligger i en borgerlønsidealtype, og hvad han mener, der ligger i indholdet af det sociale medborgerskab i en medborgerskabssynsvinkel, kommer han i sin analyse til at sløre forskellen mellem den danske models faktiske indhold og en idealtypisk borgerlønsmodeL. Den danske model bliver gjort mere universel og borgerlønslignende, end der faktisk er grundlag for, og den idealtypiske borgerlønsmodeL bliver uklar og udflydende, så man ikke bliver klar over, hvad der faktisk ligger i borgerlønsbegrebet.

Goul Andersen er på vej til at fortælle en rigtig borgerlønsfortæLling om den danske model, men den mister klarhed og kraft, fordi borgerløn ikke bliver stillet op som et tydeligt normativt ideal. Uklarheden viser sig på forskellig måde. Goul Andersen henviser til den engelske sociolog T. H. Marshalls beskrivelse af medborgerskabets udvikling, hvor indførelsen af de sociale rettigheder sættes lig velfærdsstaten, men hvor det i Goul Andersens fremstilling bliver uklart, om han mener, der findes et videre trin i medborgerskabsudviklingen.

På den ene side ses udviklingen som »langt på vejen til at sikre det fulde medborgerskab«, men på den anden side fornemmer man ikke klart, om Goul Andersen mener, »at Marshalls sidste trin i udviklingen af medborgerskabet ikke er det sidste« (Goul Andersen 1996A:8). Synspunktet refereres uden, at Goul Andersen tydeligt tilkendegiver sin mening om det.

Indirekte tilkendegiver Goul Andersen imidlertid på flere punkter, at han faktisk opererer med en borgerløns-idétype som et næste trin, som målestok og målsætning for velfærdsstaten.

I marginaliseringsanalysen kommer han således med flere bemærkninger om, hvad der er velfærdsstatens formål, hvor man må forstå det som formål, der er udledt af en ideatype (borgerlønsmodel). Han taler således om, at »velfærdsstatens formål er netop på alle niveauer at forhindre eller afsvække disse sammenhænge« (ibid:9) mellem marginalisering på arbejdsmarkedet og social og politisk marginalisering. Og i en anden artikel siger han det endnu tydeligere: »Velfærdsstaten har ikke kun et socialt, men også et demokratisk sigte: At sikre alle borgeres mulighed for deltagelse i det politiske liv og den størst mulige kontrol over egne livsbetingelser.« Og videre » I sidste instans er velfærdsstatens hovedmål at sikre alles deltagelse i samfundslivet og den størst mulige myndiggørelse – kontrol over egne livsbetingelser.« (Goul Andersen 1995B:7).

Af sammenhængen er det ikke klart, hvorledes formål her skal forstås: 1. Noget der fremgår af velfærdsinstitutionernes regler og formål. 2. Som en fælles-ideologi for alle politiske aktører, som målsætning for velfærdsstatsprojektet, da det blev skabt. 3. Eller er det målsætningen i »det fulde medborgerskab«, en idealtypisk borgerlønsmodel?

Det synes, som om Goul Andersen bruger en sådan sidste implicit argumentationsfigur. Det fremgår f.eks. af følgende bemærkning i en anden artikel (Goul Andersen 1996C:16): »like a citizens' wage system, the rationale of the universalist Scandinavian welfare systems is an »empowerment« strategy«.

Konkret (Goul Andersen 1996A) mener Goul Andersen, der er belæg for hans tanker om et særligt socialt, demokratisk og økonomisk rationale i et myndiggørelsesperspektiv i dagpengesystemets indretning (der kaldes borgerlønslignende), i sammenhængen mellem a-kasser og fagforeninger i Danmark, der er med til at fastholde de arbejdsløse til arbejdsmarkedet og i det danske uddannelsessystem med dets »opdragelse til deltagelse og kritisk stillingtagen«. Alt i alt mener han, det giver »stærke institutionelle forudsætninger for, at de alligevel kan forblive en integreret del af samfundet.« (Ibid:13)

Spørgsmålet er imidlertid, om det ikke er en overfortolkning af den danske velfærdsstats faktiske målsætning, og om Goul Andersen ikke kommer til at indfortolke nogle ideelle formål knyttet til det fulde medborgerskab i den reelle målsætning, som den fremgår af de regler, der gælder for arbejdsmarkeds- og socialsystemet.

Det betyder, at Goul Andersen ikke alene forskønner den danske velfærdsstats målsætninger i retning af at være universalistisk og myndiggørende, men også på det konkrete område overfortolker træk i den danske velfærdsstat. Det sker f.eks., når han siger, at »sociale rettigheder kun i begrænset udstrækning er knyttet til arbejdsmarkedet« (ibid:11).

Det er som generel påstand misvisende, idet man kun har folkepensionen, uddannelsesstøtten og børnefamilieydelsen, som ikke er knyttet til arbejdsmarkedet, mens langt de fleste rettigheder og ydelser afhænger af arbejdsmarkedstilknytningen. Det gælder dagpengesystemet, efterløn, orlovsordningerne og hele arbejdsmarkedspensionssystemet.

En effekt af Goul Andersens argumentationsstrategi med at fremtrække den danske models tilnærming til en borgerlønsmodel er altså, at han både med hensyn til formål og institutionel praksis kommer til at overdrive både de borgerlønslignende formål og den faktiske praksis. En anden effekt er, at han ikke får tegnet et klart billede af, hvad borgerløn faktisk er.

Universalisme som nøglebegreb

Goul Andersen har siden forsøgt at præcisere universalismebegrebet, som han betegner som et »nøglebegreb« i analysen af velfærdsstaten. (Goul Andersen 1997A:5-42)). De vigtigste argumenter for universalismen, som Goul Andersen støtter, har været, at de universelle ydelser:

1. ikke er stigmatiserende,
2. skaber og understøtter fællesskab og samhørighedsfølelse, samt
3. understøtter medborgernes ressourcer og dermed deres autonomi.

Men kan vi fastholde universalismen, og har vi råd til det? Det er Goul Andersen interesseret i at afdække.

En sådan begrebsafklaring er nødvendig for at få en grundlagsdiskussion af »de principper«, velfærdsstaten bygger på, og for at få udviklet nogle mere præcise begreber til en sammenligning af forskellige velfærdsstater.

Overordnet skelner Goul Andersen mellem tre velfærdsmodeller:

1. En universel model, hvor man har ret til ydelser på grund af medborgerskab og ydelser gives til alle (målet er især at skabe lighed)
2. En forsikringsmodel, hvor man har ret til ydelser på grund af bidrag, men hvor ydelser også principielt gives til alle (målet er især at skabe tryghed) og
3. En residual model, der er målrettet til de svage (målet er især at sikre de svage).

Men herudover argumenterer han for en mere præcis brug af universalismebegrebet. Han foreslår, man skelner mellem tre hovedtyper:

1. Alle er i princippet omfattet af samme regler – de er generelle regler.
2. Alle har adgang til de samme generelle ydelser (ikke negativ selektivitet).
3. En multidimensional bestemmelse, som adækvate ydelser for alle.

Den første brede bestemmelse af universalisme er ikke tilstrækkelig til at skelne mellem de tre modelleres særtræk. Selv med den mere snævre definition af, at alle har adgang til de samme ydelser, har man vanskeligheder ved klart at gruppere alle velfærdsstatssystemer. Derfor ender Goul Andersen med at opstille en multidimensional definition af universalistiske velfærdssystemer.

Figur 17. En multidimensional definition af universalistiske velfærdsstatssystemer

Dimension	Residualt system	Institutionelt/ universelt system
Andel af BNP på sociale formål	Lille	Stor
Ydelsesniveauer	Minimale	Adækvate
Retsbestemte ydelser	Begrænsede	Omfattende
Målgruppe i befolkningen	Minoritet	Majoritet
Forebyggelse af behov	Ikke-eksisterende	Betydelige
Dominerende type af ydelse	Selektiv	Universel
Finansiering	Afgifter	Skatter
Betydning af privatorganisationer	Stor	Ringe
Syn på statslig styrelse	Minimal	Optimal
Vægt på fordeling efter behov	Marginal	Sekundær

Jørgen Goul Andersen: *Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme?* AUC. 1997A:18.

Den multidimensionale brug af universalismebegrebet illustreres ved opstillingen af to idealtyper af velfærdssystemer, der bygger på svenskeren Bo Rothstein: 1. Et residualt og 2. Et institutionelt/universalistisk system, hvor dimensionerne er: 1. Andel af BNP til sociale formål (lille-stor) 2. Ydelsesniveau (minimale-adækvate) 3. Retsbestemte (begrænsede-omfattende) 4. Målgruppe i befolkningen (minoritet-majoritet) 5. Forebyggelse af behov (ikke-eksisterende-betydelige) 6. Dominerende type af ydelse (selektiv-universel) 7. Finansiering (afgifter-skatter) 8. Betydning af private organisationer (lille-stor) 9. Syn på statslig styring (minimal-optimal) 10. Vægt på fordeling efter behov (marginal-sekundær).

Men herudover kobler Goul Andersen universalismebegrebet sammen med velfærdsstaternes formål. Han opstiller her en næsten kumulativ skala efter formål, rækkende fra:

1. At sikre de svageste – som den residuale velfærdsstat står for – til 2. skabelse af lige ret for alle – videre til 3. en lighed/udligning og – endelig til 4. en »empowerment«, som skulle være karakteristisk for den universelle velfærdsstat.

Den er karakteriseret ved: 1. At skabe »adækvate ressourcer«. 2. At styrke autonomien 3. Samt at være baseret på sociale rettigheder, der bygger på et medborgerskab, der danner rammen for socialt fællesskab.

Hans konklusion er, at den danske velfærdsstat ikke er fuldt universalistisk. Man har universelle ydelser på servicesiden (sundhed og uddannelse), og man lægger stor vægt på serviceydelser, hvorfor den anses for at være mere universel på grund af den offentlige sektors størrelse.

På transfereringssiden har man et kompromis mellem alle typer af ordninger, men hvor rets- og medborgerskabsbaserede ordninger dominerer, og de arbejdsmarkedsbaserede ordninger reelt kommer tæt på at være medborgerskabsbaserede.

Således mener han, at dagpenge og efterløn i stor udstrækning er »flate-rateydelser«. Samlet mener han, at den danske model frem til ca. 1995 entydigt er gået i en universalistisk retning. Men herefter ser man stramningerne i dagpengesystemet, ændring i pensionssystemet og en stigende målretning af de sociale ydelser.

Et grundlæggende spørgsmål til Goul Andersens universalisme-analyse er, om han ikke kommer til at lægge alt for meget i dette begreb. Det bliver både brugt til et beskrivende formål og som udtryk for velfærdsstatens generelle formål. I forhold til borgerlønsidéen siger han selv kort, at »man måske kan tale om borgerløn som den ultimative form for universalisme«. (Ibid:11).

Det er rigtigt, at borgerløn vil betyde en nyfortolkning af universalismebegrebet, men Goul Andersen synes ikke rigtig at have øje for, at borgerlønsidéen bryder med det etablerede velfærdssamfunds lønarbejds- og klientroller ved at sætte universelle grænser for tvangen til lønarbejde og tvangen til aktivering.

Goul Andersen synes at se borgerløn som liggende i forlængelse af det nuværende velfærdssamfunds universalisme, hvor det snarere må ses som et principielt brud. En styrkelse af civilsamfundsperspektivet, som er et væsentligt element i borgerlønsidéen, forsvinder i Goul Andersens multidimensionale universalismebegreb. Her synes den ideelle universelle velfærdsstat at være et samfund med en stor stat og et stort marked.

Er den universelle velfærdsstat klientgørende?

Goul Andersens manglende teoretiske stillingtagen til borgerlønstanken viser sig i hans mangel på et teoretisk begreb om klientgørelse.

Et af hans væsentligste argumenter for at gå ind for universalisme er ganske vist, at universelle ydelser ikke er stigmatiserende. For Goul Andersen er demokratiet velfærdsstatens egentlige kerne, og han siger, »at der netop i denne model ligger et indbygget ønske om at undgå formynderi og klientgørelse. I hvilken grad det så er lykkedes, er et empirisk spørgsmål« (Goul Andersen 1997A:18).

Det afgørende vil også være, hvilken teori man har om klientgørelse, idet det er bestemmende for, hvilken definition man anlægger. Og det mangler Goul Andersen. Fordi et flertal af vælgerne siger (51% over for 31%), at velfærdsstaten ikke skaber paternalisme (spørgsmålet: »Velfærdsstaten fører til paternalisme over for borgerne«), kan man ikke slutte, at så er velfærdsstaten ikke paternalistisk. (Goul Andersen 1996B:33-35). Det er Goul Andersen imidlertid tilbøjelig til at gøre.

Hvorledes han definerer paternalisme, og hvorledes vælgerne opfatter det begreb, får vi ikke noget at vide om. Det interessante ved at stille et sådant uklart spørgsmål var også, at blandt de ældre (over 60 år) mente 49%, at velfærdsstaten førte til paternalisme, mens 35% ikke mente det, hvorimod det blandt de helt unge forholdt sig lige omvendt. Hvad viser besvarelsen af et sådant spørgsmål? Er det det samme, de to grupper forstår ved paternalisme? Man kan formode, at det ikke er!

At Goul Andersen er i tvivl om, hvorledes han skal forholde sig til tendensen til en »work-fare« politik, fremgår af en bemærkning om denne nye politik i relation til universalismebegrebet. Han mener, »at der er en permanent latent fare ved velfærdsstaten, at den kan virke ensrettende og formynderisk.« (Goul Andersen 1997A:38). Men om »work-fare« politikken »overhovedet skal ses som en universalistisk politik, er mere end tvivlsomt.« (Ibid.) Hvorledes »work-fare« forholder sig til en teoretisk forståelse af autonomi og »empowerment« begreberne undlader han at komme ind på.

Litteratur

Andersen, Jørgen Goul (1995A) Hvordan skal arbejdsløsheden bekæmpes. Vælgernes syn på arbejdsmarkedspolitikken. Arbejdspapir nr. 5. fra Det danske valgprojekt:1-71.

Andersen, Jørgen Goul (1995B) Arbejdsløshed, polarisering og solidaritet. Social Politik nr. 4:5- 15.

Andersen, Jørgen Goul (1996A) Velfærdssystem, marginalisering og medborgerskab. Dansk Sociologi nr. 1. 7. årg:7-39.

Andersen, Jørgen Goul (1996B) Politik og samfund i forandring. København: Columbus.

Andersen, Jørgen Goul (1996C) Marginalization, Citizenship and the Economy: The Capacities of the Universalist Welfare State in Denmark. Arbejdspapir fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg Universitet:1-52.

Andersen, Jørgen Goul (1997A) Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme? Arbejdspapir fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg Universitet. 1997:6:5-42.

Andersen, Jørgen Goul (1997B) The Scandinavian Welfare Model in Crisis? – Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth. Scandinavian Political Studies vol. 20 no. 1:1-31.