

Borgerlønsdebatten i Danmark i 1980'erne og 90'erne

Statslige kommissioners udgrænsning af borgerlønsdiskursen i Danmark i 1990'erne

Erik Christensen

Uddrag af bogen Erik Christensen: "Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé." Hovedland 2000. s. 357-367 og 376-393.

Udgrænsningen af borgerlønsdiskursen skete ikke kun på det retoriske plan i den politiske offentlighed og i de politiske partier. Spørgsmålet blev også taget op i den statslige institutionelle struktur, hvor den også blev udgrænset.

Hvordan man får problemer til at passe til institutioner i stedet for at få institutioner til at passe til problemer

Etablerede diskurser og specielt den hegemoniske har både en retorisk og institutionel side. Hidtil er blevet fokuseret på den hegemoniske diskurs' politisk-retoriske udgrænsning af borgerlønsdiskursen.

Politiske diskurser er forståelsesrammer, hvis funktion det er at skabe identitet, tilslutning og koalitioner om bestemte politiske løsninger. Og politiske diskurser, specielt den hegemoniske diskurs, forsøger altid at udgrænse andre, alternative diskurser. Det ligger i deres grundfunktion. De forsøger at organisere bestemte spørgsmål og problemløsninger ind i politik og organisere andre ud af den politiske dagsorden.

Den hollandske miljøforsker Maarten A. Hajer taler om, at der i kampen mellem forskellige politiske diskurser, hvor der sker en hegemoniskabelse, sker en »lukning« af diskursen (»discursive closure«) og »problemlukning« (»problem closure«) (Hajer 1995:22).

Den hegemoniske diskurs' opgave er at opretholde en holdbar fælles identitet og politisk koalition bag de eksisterende institutionelle problemløsninger. Dens opgave kan også siges at være at sørge for, at de samfundsmæssige problemer opfattes på en sådan måde, at de passer til den institutionelle struktur. Principielt kan de fleste samfundsproblemer opfattes på mange måder, som også Hajer gør opmærksom på:

»Problems can be conceptualized in such a way that they pose an institutional challenge, they can be scaled down so as to become manageable incidents, or they can be seen as processes of structural change that are beyond human intervention.« (Ibid:40-41).

I den hegemoniske diskurs vil man som regel altid forsøge at tilpasse problemerne institutionerne, hvorimod borgerlønsdiskursen kan ses som eksempel på et forslag om nyudvikling af institutionerne på grundlag af en ny problemopfattelse.

Kommissioners arbejde har ofte en helt afgørende betydning for den måde samfundet kategoriserer sine problemer på. Det er igennem kommissioner, at en række organisationer og institutioner sørger for, at opfattelsen af samfundsproblemerne bliver tilpasset og tilknyttet disse organisationers arbejds måde og problemhorisont.

Den franske sociolog Pierre Bourdieu taler (1997:123-33) om »den statslige konstruktion af folks måder at tænke på« (ibid:123). Staten er med til at konstruere en symbolsk orden, der opfattes som naturlig (»doxa«), »hvor spørgsmålet om statens legitimitet og den orden, den instituerer, ikke bliver stillet, undtagen i krisesituationer.« (Ibid:128). Det »symbolske konstruktionsarbejde« (ibid:131), som Bourdieu taler om, sker ofte i kommissioner, hvor »en samling af personer er blevet tildelt den opgave at varetage en almen interesse, og som er blevet anmodet om at overskride deres særegne interesse for at producere nogle universelle forslag.« (Ibid:132). Det er en af de centrale steder for produktionen af den hegemoniske diskurs og udgrænsning af alternative diskurser.

Den institutionelle udgrænsning af alternative diskurser er beskrevet på en lidt anden måde og med et andet begrebsapparat af den amerikanske politolog Joseph R. Gusfield (1981). Men dette kan også være med til at kaste lys over grundmekanismerne i udgrænsningsprocesserne i politik.

Han beskriver den politiske proces som en kamp om definitionen af offentlige problemer og taler om, at dem der har magten til at definere problemerne, får et »ejerskab« til dem: »The ability to create and influence the public definition of a problem is what I refer to as »ownership««. (Ibid:10). »The structure of public problems is then an arena of conflict in which a set of groups and institutions, often including governmental agencies, compete and struggle over ownership and disownership, the acceptance of causal theories, and the fixation of responsibility« (ibid:15).

Den politiske kamp er ifølge Gusfield en bestandig kamp om defineringen af samfundsproblemerne, hvilket altid har tre dimensioner:

1. Hvem definerer problemerne? (»ownership«).
2. Hvordan er de opstået? (»causal responsibility«).
3. Hvad skal vi gøre? (»political responsibility and obligation«).

I kommissioner sker der en mere formel og autoritativ afgørelse af disse spørgsmål, hvor det netop sikres, at problemerne bliver løst inden for den hegemoniske diskurs' horisont, og at alternative diskurser bliver udgrænset.

Skabelsen af den hegemoniske diskurs i kommissioner sker bl.a. igennem:

1. Fastlæggelsen af kommissoriet.
2. Bemandingen af kommissionen og
3. Fastlæggelsen af kommissionens »professionelle«, »faglige« eller »videnskabelige« diskurs.

Den statslige problemdefinition

Den institutionelle udgrænsning af borgerlønsdiskursen skete i to kommissioner og i en embedsmandsrapport.

Socialkommissionen blev nedsat i august 1991 under Schlüter-regeringen og afsluttede sit arbejde i november 1993 under Nyrup-regeringen. Den tog borgerlønsproblemet op i sin første rapport i 1992 (»Uden arbejde«), hvor man var kommet med en første afvisning af tanken.

I april 1993 fulgte så den endelige og totale afvisning med kommissionens samlede forslag («Arbejde og velfærd»). Afvisningen var social- og arbejdsmarkedspolitisk begrundet. Men der blev her også antydnet, at borgerløn ville betyde et øget udgifts- og skattetryk, uden at det nærmere blev dokumenteret.

En af mine teser er, at bestemte videnskabelige forståelsesrammer kan virke støttende og måske endda styrende for bestemte politiske strategier. I begyndelsen af 1990'erne hentede borgerlønstilhængerne, som allerede vist, (f.eks. Jørn Loftager), således støtte i de nye videnskabelige borgerlønsparadigmer.

Omvendt støttede borgerlønsmodstanderne sig på de dominerende økonomisk videnskabelige paradigmer. Det så man meget tydeligt i Socialkommissionernes arbejde. Her var den økonomiske professor Jørn Henrik Petersen med til at producere den politiske diskurs imod borgerlønsidéen.

Samtidig fremlagde han et økonomisk paradigme for analyse af velfærdsstaten, der indeholdt en videnskabelig fortælling med en advarsel om farerne ved en borgerlønsfortælling. Derfor vil analysen af Socialkommissionens borgerlønsdiskurs blive fulgt op af en analyse af Jørn Henrik Petersens videnskabelige paradigme for at vise sammenhængen mellem videnskabelige paradigmer og politiske diskurser.

Efter at det radikale landsmøde i september 1993 havde vedtaget at gå ind for borgerløn, bad den radikale økonomiminister Marianne Jelved det økonomiske sekretariat (DØS) om at give en økonomisk vurdering af forskellige former for borgerløn.

Resultatet blev fremlagt i sekretariatets rapport i december 1993 (Økonomisk oversigt 1993). Her blev givet en klar politisk afvisning, der blev ikklædt en saglig, analytisk ekspertagtig form. Men overfladisk set fremtrådte DØS' analyse set i forhold til Socialkommissionens betragtninger om borgerløn langt mere saglig og neutral.

Regeringen nedsatte i dec. 1993 en kommission om »fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder« (Velfærdskommission) med den opgave at undersøge fremtidens

beskæftigelses- og erhvervs muligheder. Arbejdet blev henlagt under erhvervsminister Mimi Jakobsen og sekretariatsleder blev departementchef Jørgen Rosted. Kommissionen kom i maj 1995 med 11 rapporter foruden en analysesammenfatning plus en anbefalingsrapport. Her blev borgerlønspektivet behændigt bortdefineret.

Socialkommissionens politiske opgør med borgerlønsfortællingen og præcisering af den hegemoniske vækstdiskurs

Socialkommissionens opgave: »Et forenklet system af overførsler«

Formålet med Socialkommissionens arbejde var at komme med forslag til »et mere fremtidssikret, mere sammenhængende og forenklet system af overførsler med henblik på at anvende midlerne mere aktivt«. Regeringen var bekymret over stigningen i ledigheden og den deraf afledte stigning i overførselsindkomsterne, samt for at aktiveringen ikke var effektiv nok. Derfor var kommissionens opgave at komme med forslag til en effektivisering og rationalisering af det bestående socialsystem: 1. Igennem en reducere af overførslerne og dermed få flere ind på arbejdsmarkedet. 2. Og ved at styrke den aktive linie mest muligt via det sociale system.

Men herudover fik kommissionen bl.a. også som opgave at »belyse samspillet mellem det offentlige sociale system og private organisationers arbejde.«

Den økonomiske ekspertdominans: Tre professorer i nationaløkonomi

Det særlige ved Socialkommissionen i forhold til mange andre kommissioner (f.eks. Zeuthenudvalget) var, at den kun bestod af 7 personer, heraf to politikere (den tidligere radikale socialminister Aase Olesen og den socialdemokratiske borgmester Ib Juul), en amtskommunal socialdirektør (Anne Astrup), en forskningsdirektør for Socialforskningsinstituttet (Jan Plovsing der er sociolog), samt 3 nationaløkonomiske professorer (Peder J. Pedersen, (Aarhus Universitet) Jørn Henrik Petersen (Odense Universitet) og Nina Smith (Aarhus Universitet)). En sådan sammensætning kan tolkes som et ønske om dels at holde alle store interesseorganisationer ude, dels at udelukke andre faglige og professionelle synsvinkler (end økonomiske) på socialpolitikken.

En så ensidig økonomisk dominans forekommer umiddelbart mærkelig i betragtning af, at socialpolitik har sociologiske, psykologiske, juridiske og politiske dimensioner. Men valget afspejlede sikkert meget godt regeringens snævre økonomiske tænkning omkring socialpolitikken og politik generelt. Man kan tolke det som et ønske om især at få forslag til en økonomisk rationalisering og en økonomisk ideologisk opstramning af socialsystemets funktionsmåde i forhold til arbejdsmarkedssystemet. Man synes at ville undgå bredere diskussioner af det sociale systems indretning og funktion.

Mål: »At forhindre at overførselsindkomstsyste­met udvikler sig til et borgerløns­lignende system«

Socialkommissionens forslag er både indirekte og direkte et stort forsøg på at fastholde den hidtidige velfærdsmodels grundlæggende principper og en argumentation imod en borgerløns­tankegang.

Ved at fastholde en vækst­målsætning med fuld beskæftigelse og grund­principperne om selvforsørgelse og rådigheds­pligten samt udvide aktiv­itets­pligten, kan man »forhindre, at overførselsindkomstsyste­met udvikler sig til et borgerløns­lignende system, hvor den enkelte frit kan vælge at lade sig for­sørge af det offentlige« (Reformer:33).

Borgerløns­tanken er det alternative skræmmebillede, man skulle undgå, fordi den sætter spørgsmålstegn ved den traditionelle opfattelse af fuld beskæftigelse, forsørgelses­begrebet samt rådigheds- og aktiv­itets­pligt.

»Det centrale udgangspunkt«: »Fuld beskæftigelse«

Det interessante ved Socialkommissionens arbejde var, at den så eksplicit fremlagde vækst­logikken i hele arbejdsmarked­ og socialsystemet. Hvis en økonomisk vækst ikke kunne realiseres i fremtidens samfund, mistede systemet sin logik, mening og legitimitet.

Socialkommissionen skriver selv i den afsluttende rapport (Reformer:81), at målsætningen om fuld beskæftigelse er »det centrale udgangspunkt« for hele arbejdet. Arbejdsløsheden er et af de alvorligste problemer i vores samfund, hvorfor man er bekymret ved »den pessimisme, der spores i

synet på mulighederne for at gøre noget ved ledigheden«, og at »mange er ved at opgive forestillingen om, at der igen kan blive fuld beskæftigelse«. (Arbejde og velfærd:9). Hvis sådanne synspunkter vandt udbredelse, brød hele logikken og legitimiteten i det bestående system sammen.

Sammenhængen mellem fuld beskæftigelse og pligten til selvforsørgelse

»Hvis målsætningen om fuld beskæftigelse blev opgivet, måtte pligten til selvforsørgelse ligeledes forlades.« (Reformer: 82). Man henviste i den forbindelse til Grundlovens § 75, hvor samfundets forpligtelse til at sikre fuld beskæftigelse er berørt: Stk 1. »Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde, der betrygger hans tilværelse«. Det modsvares af en individuel selvforsørgelsespligt: Stk. 2. »Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp fra det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.«

Uden at være særlig præcis fremmanede man de helt uoverskuelige og måske farlige konsekvenser af at opgive en målsætning om fuld beskæftigelse: »Det må forventes at få vidtrækkende konsekvenser for samfundets politiske, økonomiske og sociale udvikling, hvis det mål opgives«. Det forudses, at »forudsætningerne smuldrer for, at fællesskabet kan og vil sikre forsørgelsen for alle dem, der ikke kan klare sig selv« (Arbejde og velfærd:12). Man forventer med andre ord, at de privilegerede ikke i længden vil forsørge de marginaliserede, hvis der bliver for mange af dem.

Mod deling af arbejdet: For lille efterspørgsel – ikke for stort udbud

Men ikke alene advarede man imod generelt at opgive målsætningen om fuld beskæftigelse, man vendte sig også imod nye forsøg på at opnå denne målsætning f.eks. igennem en deling af lønarbejdet. Den høje ledighed skyldtes ikke, at arbejdet var ulige fordelt, eller at arbejdsstyrken var for stor. Arbejdsløsheden skulle ikke forstås ud fra et for stort udbud af arbejdskraft, men som forårsaget af en for lille efterspørgsel efter arbejdskraft. Man skulle skabe en fuld beskæftigelse igennem skabelse af traditionel økonomisk vækst. Man mente, at en øget beskæftigelse skulle skabes ved »en øget efterspørgsel og vækst i den samlede beskæftigelse« (Arbejde og velfærd:14). Et væsentligt argument for den økonomiske vækst og fulde beskæftigelse var, at den især var til

gavn for de svage: »En forøgelse af den samlede beskæftigelse vil ubetinget gavne de grupper, der er forholdsvis hårdest ramt af ledighed.«(Arbejde og velfærd:62).

»Farligt med frivillig ledighed«: Fastholdelse af rådighedspligten

Kommissionen argumenterede for, at selvforsørgelsespligten og fuldbeskæftigelsesmålsætningen logisk hang sammen med en rådigheds- og aktiveringspligt. Rådighedspligten er formuleret i arbejdsmarkeds- og sociallovgivningen som betingelse for at modtage dagpenge og bistandshjælp.

I kommissionen diskuterede man kort muligheden for at ændre fortolkningen af rådighedsforpligtelsen, men konkluderede med at »advare imod tanken om at gøre ledighed til noget frivilligt«, og sagde, at der er »stærke argumenter for at bevare rådighedspligten« (Reformer:85-86). Man definerede og beskrev rådighedspligten som »kravet til den enkelte om at yde noget til gavn for sig selv og samfundet«.

Som argument for at bevare denne pligt anførte man:

1. At det er »en illusion, at det altid ville blive et frivilligt valg i et samfund med høj ledighed«.
2. At hvis man gør ledighed til et frivilligt valg, mindskes presset for, at samfundet skaber beskæftigelsesmuligheder til alle.
3. Desuden ville det skabe en konflikt mellem dem, der arbejder, og dem, der ikke arbejder.

»Udvidelse af pligten til at acceptere aktive tilbud«

Samtidig med at kommissionen ønskede at fastholde målsætningen om fuld beskæftigelse og rådighedspligten, ønskede man også en styrkelse af aktivitetspligten: »en udvidelse af pligten til at acceptere aktive tilbud som betingelse for at oppebære offentlige ydelser ved langvarig ledighed« (Reformer:86). Man sagde direkte, at »aktivitetspligten understreger målet om selvforsørgelse«. »Formålet er at forbedre den enkeltes mulighed for at opnå beskæftigelse«.

Større pligter jo mere udstødningstruet man er

Men kommissionen mente, at der skulle være forskel i pligtens omfang alt efter, om man var udstødningstruet eller ikke. For dem, der ikke var udstødningstruede, skulle der være »vidtgående muligheder for selv at bestemme, om de ville deltage i aktive tilbud«, mens der for de udstødningstruede ikke ville være »samme ret til at undlade en aktiv indsats«.

Tvang eller eget ansvar?

Kommissionen stillede selv det spørgsmål, om en sådan udvidet aktiverings- pligt ikke med rette kunne opfattes som »tvangsarbejde eller tvangsforanstaltning.« (Reformer:86). Det afviste man. Hvis man i gruppen af udstødningstruede ikke tog imod et tilbud, var det helt naturligt, »at den offentlige ydelse i så fald ophører«, så den enkelte »selv påtager sig et ansvar for sit valg«. Her er skam ingen tvang, det er den enkeltes eget frie valg! Så elegant kan man sprogligt komme uden om at kalde det, at man får frataget sit eksistensgrundlag, hvis man nægter at deltage i aktive tilbud om tvang.

Frihed/tvang for »de beskæftigede« og »de udstødningstruede« bedømt forskelligt

Sprogligt er det interessant at se forskellen på kommissionens brug af begreberne frihed og tvang over for de udstødningstruede og over for de velbjærgede. Over for de udstødningstruede afviste man, at der kunne være tale om at se det som tvangsforanstaltninger.

Derimod ville man gerne tale om tvang i forhold til indgreb over for de velbjærgede. Her advarede man imod en arbejdsdeling, hvor de velbjærgede »tvinges« til fordeling af arbejde og ledighed. Sådanne forslag måtte der efter kommissionens opfattelse stilles spørgsmål ved, »fordi de forudsætter enten, at beskæftigede i dag arbejder mere, end de selv ønsker – at de ville foretrække mindre arbejde og en tilsvarende lavere indkomst, hvis de fik valget – eller omfattende tvangsforanstaltninger«. Og man holdt sig ikke tilbage for at fremsætte formodninger om, at »forsøg på at tvinge de beskæftigede til at arbejde mindre sandsynligvis vil være virkningsløse eller øge omfanget af »sort« arbejde, »gør-det-selv« arbejde o.l. til skade for andre beskæftigede.« (Reformer:88).

Når der er tale om at tvinge de beskæftigede til at dele deres arbejde med de arbejdsløse, benævnes det som »omfattende tvangsforanstaltninger«, som samtidig formodes at blive virkningsløse pga. sort arbejde. Når man foreslår øget tvang over for de svage og marginaliserede benævnes det sådan, at den enkelte »selv påtager sig et ansvar for sit valg«, og at mange ligefrem ønsker den tvang. Men her advares der ikke imod denne tvangs konsekvenser, som måske også er en øgning af det sorte arbejde, måske en stigning i kriminaliteten. De beskæftigedes protestmuligheder mod lovgivningstvung tages nærmest som forventelige og legitime, mens de marginaliseredes er unævnelige.

I forhold til kommissionens argumentationsmåde kan orlovsordningernes succes midt i 90'erne tages som tegn på, at forudsætningerne for arbejdsdelingsstrategien er til stede: Der findes mange, som arbejder mere end de ønsker og frivilligt vil foretrække mindre arbejde og mindre indkomst.

Borgerlønnens fordele ikke vurderet

Kommissionen tog i forbindelse med en gennemgang af forskellige »Alternativer til offentlige indkomsterstattende overførsler« (Uden arbejde:338- 340) også borgerløn op til en meget kort omtale.

Her blev opregnet en række fordele og ulemper ved borgerløn. Fordelene er bl.a.

1. At borgerne undgår vanskelighederne ved at orientere sig i det meget komplekse regelsæt for de mange forskellige tilskudsordninger.
2. Den offentlige administration kan reduceres.
3. Overførselsindkomstmottagerne får en større frihed.

Umiddelbart skulle man tro, at foranstaltninger, som på en gang skabte større gennemsigtighed, gav offentlige besparelser og større frihed, ville blive underkastet en nøjere og seriøs analyse af en offentlig kommission. Men det var ikke tilfældet.

Borgerlønnens ulemper

Man opregnede nemlig også en række ulemper:

- 1.»En borgerløn for alle er meget omkostningskrævende, såfremt den enkelte skal kunne leve af borgerlønnen.
2. Desuden mente man, at den vil kunne »tilskynde nogle unge til at undlade at kvalificere sig til det ordinære arbejdsmarked«. (Ibid.)
3. Og endelig var man bange for, at borgerlønnen kunne reducere arbejdsudbuddet kraftigt. Det er det samme som at reducere arbejdsløsheden, men dette var man åbenbart bange for.

Umiddelbart forekommer det ikke indlysende, at de opregnede ulemper umiddelbart skulle opveje de helt åbenlyse fordele, specielt hvis man forsøgte at reducere betydningen af en eventuel borgerløns omkostningskrævende virkning ved samtidig at foreslå ændringer i det bestående skatte- og tilskudssystem.

Et borgerlønslignende element: »Garanteret mindsteindkomst«

Et væsentligt element i reformforslaget var »en fælles grundydelse«, der skulle klare samspilsproblemerne, kassetænkningen og solidariteten. Den er ens for alle ordninger, som udgør »en fast bund« i alle indkomsterstattende ydelser, uanset årsagen til indkomstbortfaldet. Den er »indkomstuafhængig og i princippet uden varighedsbegrænsning, med mindre der gives et aktivt tilbud.« (Reformer:37). Den blev også kaldt en »garanteret mindsteindkomst« (Arbejde og velfærd:16), og et sted talte man om, at »kommissionen finder, at det er hensigtsmæssigt, at det offentlige har ansvaret for det basale økonomiske sikkerhedsnet, men således at ansvaret for den supplerende sikring i vid udstrækning hviler på de beskæftigede selv og disses organisationer.« (Arbejde og velfærd:25).

Strukturen og argumentationen for denne grundydelse minder om borgerlønsidéen. Det blev også sagt direkte: »Socialkommissionens forslag har én ting til fælles med tankerne om borgerløn, nemlig at personer med arbejdsmarkedstilknytning ikke ufrivilligt skal kunne miste grundydelsen

ved sygdom eller ledighed.« (Arbejde og velfærd:58). Forskellen bestod i, som allerede vist, at man ikke ønskede at røre ved hverken selvforsørgelsesprincippet eller rådighedspligten.

Et andet borgerlønsignende element: »Beskæftigelse på særlige vilkår«

En anden del af Socialkommissionens forslag minder også om borgerløn. Det er forslaget om beskæftigelse på særlige vilkår. Sigtet var at give personer med nedsat funktionsevne i forhold til kravene på arbejdsmarkedet mulighed for selv at finde beskæftigelse med et offentlig tilskud. Konkret foreslog man, at sådanne personer fik en »basisløn« fra det offentlige på 5.000 kr. pr. måned med ret til at arbejde for 25-50 kr. pr. time eller drive selvstændig virksomhed. Disse personer skulle visiteres hvert 3. år. Og for dem eksisterede ingen rådigheds- eller aktivitetspligt i forhold til basislønnen. De kunne »frit udbyde den mængde arbejde, de ønsker, og har ikke pligt til at tage anvist arbejde.« (Arbejde og velfærd:174).

Idéen i borgerlønstanken er den samme. Man skal frigøres fra både rådigheds- og aktivitetspligt og samtidig stimuleres til at have lønarbejde. Men forskellen til en universel borgerløn er også klar. Socialkommissionen tænkte sig kun ordningen gennemført for en begrænset målgruppe af en størrelsesorden på ca. 70-90.000 personer.

Den økonomiske forståelsesrammes dominans

Hvorledes skal man forstå og forklare Socialkommissionens analyse og løsningsforslag? Når regeringen valgte kun at lade økonomiske eksperter komme med forslag til løsning af social- og arbejdsmarkedsområdets store problemer og ikke hente anden samfundsvidenskabelig ekspertise, hang det uden tvivl sammen med, at den økonomiske forståelse og paradigme passer til vores samfunds økonomiske vækstmålsætning.

Andre synsvinkler ville have relativiseret denne målsætning. Man ønskede at fastholde en entydig sammenhæng mellem lønarbejde og velfærd. Derfor vendte man sig f.eks. også imod behovet for at udvide arbejdsbegrebet. Socialkommissionen vendte sig direkte imod en sådan udvidelse (Arbejde og velfærd:170). De fastholdt det traditionelle arbejdsbegreb: »arbejde er en ydelse, som andre vil betale for.«

Den snævre økonomiske problemanalyse blev naturligvis også helt bestemmende for deres løsningsforslag.

Hovedproblemerne var:

1. Den stigende ledighed.
2. Overførselsindkomsternes stigning.

Da man afviser eksistensen af en teknologisk arbejdsløshed og dermed også en fordeling af arbejdet, har man tre hovedstrategier til løsning af problemerne.

1. Der skal skabes en generel vækst.
2. Fastlåsningen i offentlig forsørgelse skal løsnes.
3. Der skal ske en effektivisering af aktiveringen.

Det korporative systems konservatisme

Umiddelbart skulle man tro, at Socialkommissionens forslag ville blive modtaget velvilligt af de fleste af samfundets etablerede organisationer, fordi det netop foretager en moralsk oprustning omkring bevarelse af grundprincipperne i systemet. Fastholdelse af selvforsørgelsesprincippet med en skærpet rådigheds- og aktivitetspligt.

Når begge arbejdsmarkedets parter imidlertid stillede sig skeptisk over for forslagene, skyldtes det,

1. at de indebar en ændring af A-kasse og bistandssystemet ved skabelsen af et enstrenget system med en grundydelse, hvad især fagbevægelsen var modstandere af,
2. at amter og kommuner blev tillagt hovedansvaret for aktiveringen og
3. en udbredt anvendelse af betydelige løntilskud (med rotationsordninger) til specielt de langtidsledige for at få dem ind på arbejdsmarkedet.

Det Økonomiske Sekretariats (DØS) »nedskydning« af borgerlønstanken

DØS' modbetragtninger og deres forudsætninger

Det økonomiske Sekretariats borgerlønsanalyse bestod af en forholdsvis dybtgående diskussion af forskellige tekniske definitioner og begrundelser for borgerløn, opstilling af forskellige modelvarianter samt en skitsering af målkonflikter i forbindelse med borgerlønnen.

Man opstillede 7 borgerlønsmodeller (ud fra de 3 grundsætser 60, 90 og 130 tusinde kroner om året), i forhold til, om der skete en aftrapning ved øvrig indkomst og i forhold til, om der var tale om en enhedsydelse eller behovsbetingede ydelser. For hver variant foretog man beregninger byggende på en modelkørsel efter den såkaldte lovmodel.

For hver variant fik man tal på:

1. Hvor stor nettoudgiften ville blive (mia kr.)
2. Hvor mange tabere, i antal familier, man skønnede, der ville blive.
3. Nødvendig skatteforhøjelse i %, samt laveste og højeste marginalprocenter.

Den variant, der forekom mest realistisk, indeholdt en bruttoborgerløn på 90.000 kr. (netto ca. 60.000 kr.) uden aftrapning ved supplerende indkomst, men den blev suppleret med behovsafhængige sociale ydelser. Her ville man med en finansiering via indkomstskatten få marginale skatteprocenter mellem 74% (laveste) og 90% (højeste). Ved en bruttoborgerløn på 130.000 kr. fik man ved alle modeller marginalskatteprocenter mellem 85 % (laveste) og over 100% (højeste).

»Borgerløn fører til økonomisk sammenbrud«

På det grundlag konkluderede man: »Samfundsøkonomisk er det imidlertid ikke muligt at indføre et borgerlønsystem i dagens Danmark, dertil er kravet til de offentlige udgifter og beskatningen af

arbejdsindkomst alt for stort, viser lovmodelbaserede beregninger. Forklaringen er dels, at der skal udbetales borgerløn til alle, dels at finansieringen må skaffes ved højere (marginal) skat på indkomst ud over borgerlønnen. Et holdbart system med rendyrket borgerløn ville derfor kræve en urealistisk lille borgerløn eller en betydelig reduktion af den nuværende offentlige sektor.« (Økonomiministeriet 1993:159).

Andre steder var man lige så klar og direkte i sine påstande. »Analysen viser, at en sådan rendyrket borgerløn er umulig at gennemføre« (ibid:179). Borgerløn var »ikke økonomisk gennemførlig« (ibid:165) og »Byrden er så tung, at det økonomiske system ville bryde sammen.« (Ibid:181).

De bagvedliggende politiske præmisser

Var borgerløn økonomisk umuligt? Politisk umuligt? Eller begge dele? Og hvordan blev økonomisk/politisk umulighed defineret? Blev der forsøgt skelnet mellem økonomiske og politiske præmisser?

»Der er en grænse for den mulige indkomstfordeling«

En næranalyse af rapportens sprog og ræsonnementer viser, at den er fuld af rene politiske præmisser, der i de fleste tilfælde pakkes ind i et økonomisk »nødvendighedsprog«. Det sker f.eks. i spørgsmålene om størrelsen af de offentlige udgifter og skatter, der er rent politiske spørgsmål. Det hedder således, at de »meget høje marginalskatte på almindelig arbejdsindkomst«... »vil være et klart brud på de senere års reformer« (ibid:160). Et andet sted bliver der sagt, at »indførelsen af borgerløn reducerer efter-skatværdien af almindelig arbejdsindkomst markant. Der er imidlertid grænse for den mulige indkomstfordeling i et åbent samfund« (ibid:170). I det første tilfælde er der tale om en klar politisk præmis i afvisningen af et borgerlønsforslag. I det andet tilfælde gives der indtryk af, at der findes en »objektiv« økonomisk grænse for indkomstfordeling, at det ikke er et politisk spørgsmål.

Andre skattemuligheder afvist: Det vil »forringe konkurrenceevnen«

DØS overvejede imidlertid kortfattet andre muligheder; »at dække de offentlige udgifter til borgerløn gennem andre skatter end indkomstskatten« f.eks. indirekte skatter eller produktionsskatter. Men her var vurderingen også negativ. Ved indirekte skatter vil det være »skatteyderne i form af forbrugerne, som beskattes«, og desuden mente man, at »den europæiske integration udelukker at de indirekte skatter øges mærkbart«. Og tanken om særlige produktionsskatter blev heller ikke anset for farbar. Hvis de »ikke overvælttes på de almindelige skatteydere, vil det forringe konkurrenceevnen, og det kan sætte en længere og pinefuld tilpasning i gang, hvor reduceret vækst, herunder eksporten og lavere beskæftigelse presser lønudviklingen ned« (ibid:178).

»Økonomisk vækst er en forudsætning for borgerløn«, men borgerløn vil være en hæmsko for vækst, derfor er borgerløn problematisk

DØS behandlede også spørgsmålet om en gradvis indførelse af borgerløn, hvor man kunne tænke sig, »at stigning i produktivitet og beskæftigelse reserveres til borgerløn«. Det blev imidlertid også anset for problematisk, fordi det ville kræve »meget høje skatter«, og høje skatter er »en hæmsko for øget produktion og produktivitet«, og »denne nødvendige produktions- og produktivitetstigning«. »er en forudsætning for borgerlønnen« (ibid:178-79). DØS' grundforståelse synes at være, at vækst er en forudsætning for borgerløn, men borgerløn vil hæmme væksten, altså er borgerløn også på længere sigt problematisk.

»Et fundamentalt skift i principper«

Finansierings- og skatteproblemet var imidlertid ikke den eneste og måske vigtigste begrundelse for DØS' afvisning af borgerlønstanken. DØS havde også øje for, at borgerløn indebar »et fundamentalt skifte i principper« (ibid:179): »Borgerløn indebærer en omdefinering af både arbejds- og forsørgelsesbegrebet« (ibid:168), og »at man fjerner sammenhængen mellem arbejdsmarkedstilknytning for forsørgelse«, »ændrer forholdet mellem aflønning af aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet og af egen produktion i hjemmet«, samt »stiller betydelige krav til ændringer på arbejdsmarkedet«. Alt det betød, at der med borgerløn blev lagt op til omfattende ændringer, der var

uforudsigelige og måske kunne skabe forskellige problemer. Disse forhold var måske de reelle grunde til, at man var betænkelig ved at give sig i kast med projektet.

»Det europæiske samarbejde sætter snævre grænser for borgerløn«

Det internationale perspektiv var også en årsag til, at DØS var tilbageholdende med at gå ind for borgerløn. På det punkt fremlagde de økonomiske eksperter nogle klare politiske præmisser for en afvisning, idet de åbent sagde, at »deltagelsen i ikke mindst det europæiske samarbejde, sætter snævre grænser for mulighederne for at indføre borgerløn,« og man henviste her til en formodning om, at den højtbeskattede arbejdskraft ville søge mod mindre hårdt beskattede markeder, mens der ville være en »tilstrømningseffekt for lavindkomstgrupper«. (Ibid:170).

Borgerlønnens fordele undersøges ikke og forsøges ikke kvantificeret

DØS var langtfra blind for, at et borgerlønssystem kunne siges at have en række fordele. Derfor opregnede man også indledningsvis disse: »et stærkt forenklet socialt overførselssystem, bedre beskæftigelse for marginalgrupper på arbejdsmarkedet og fjernelse af høje marginalprocenter for lavindkomst forårsaget af aftrapning af indkomstafhængige sociale ydelser.« (Ibid:159).

Når man kunne bedre beskæftigelsen, hang det sammen med, at det blev økonomisk muligt at tage arbejde, som kun kunne bære en lav aflønning, hvis arbejdsmarkedets parter accepterede beskæftigelse under de gældende minimumslønninger.

Senere blev argumenterne for indførelsen af en borgerløn uddybet: (Ibid:161-162).

1. »Det offentlige har gennem en række ydelsesordninger under alle omstændigheder påtaget sig et ansvar for det enkelte individs økonomiske eksistensgrundlag«. Argumentet var, at der rent faktisk eksisterer en form for borgerløn.
2. »For det andet kan overførselsområdet forenkles«.

3. Borgerløn gav desuden »mulighed for at opnå et eksistensgrundlag uden at stå til rådighed for arbejdsmarkedet... og giver borgere med denne indstilling reel mulighed for en anden form for tilværelse«.
4. »Bedre beskæftigelsesmuligheder for de marginale grupper på arbejdsmarkedet.«
5. »Reducerede »fattigdomsfælde-problemer.««

Men ligesom det var tilfældet med Socialkommissionen, forsøgte embedsmændene ikke at komme med nogle kvantitative skøn over en borgerløns positive økonomiske effekter og sammenholde dem med eventuelle negative effekter. Man gjorde meget rigtigt opmærksom på, at alle borgerlønsmodellerne er præget af »målkonflikter«, forskellige mål støder sammen og skal afvejes.

Det er en politisk opgave at gøre det. Man kan sige, at embedsmændene svigtede deres tekniske rådgivningsopgave ved ikke klart at være kommet med nogle forskellige skitser til en sådan afvejning. Det ville i højere grad have gjort det klart, hvilken politisk målprioritering, der lå bag afvisning af borgerlønstanken.

I strid med den nødvendige økonomiske vækstpolitik

Samlet kan man sige, at DØS fokuserede ensidigt på finansieringsproblemet i forhold til det nuværende skattesystem, antydede eksistensen af nogle »grænser« for den offentlige sektors størrelse, indkomstfordeling og national handlefrihed i forhold til EU.

Hermed tegnede man indirekte billedet af det, nogle har kaldt »den nødvendige økonomiske vækstpolitik«, som er en klar politisk konstrueret målsætning, men som af DØS blev fremstillet som en økonomisk nødvendighed. Det er den måde, den hegemoniske økonomiske vækstdiskurs produceres på.

Nogle alvorlige tekniske indvendinger imod DØS' beregninger

Beregningsteknisk kan der rettes flere alvorlige indvendinger imod DØS' beregninger: (SALT nr. 2. 1994). Tre meget væsentlige tekniske modelmæssige indvendinger forblev skjulte for den almindelige læser af rapporten.

1. DØS behandler borgerløn som noget, der lægges oven på den eksisterende struktur på det sociale og skattemæssige område, hvilket man ikke klart gør opmærksom på. Det betyder, at de nuværende fradrag i personlig indkomst ikke afskaffes, hvilket naturligvis øger den nødvendige skatteprocent betragtelig
2. Desuden antages at modtagere af dagpenge vil få borgerlønnen oven i dagpengene, hvilket også kræver en højere beskatning.
3. Endelig har man valgt det smalleste mulige beskatningsgrundlag, nemlig den skattepligtige indkomst, som er indkomsten efter fradrag i personlig indkomst. DØS's beregninger bygger på det skattesystem man havde i 1993, og ikke det nye skattesystem efter 93, hvor man har en mindre progression og et noget bredere skattegrundlag.

Det betød, at DØS i sine beregninger fik for høje skatteprocenter og formentlig ville ende på en skatteprocent på ca. 70% (ibid:Nis Graulund Hansen), hvis man havde opstillet regnestykket lidt anderledes. En skatteprocent på ca. 70% svarer helt til de beregninger, som er foretaget både hos SF og partiet De Grønne.

DØS begik med hele sin beregningsanalyse en elementær analysefejl. Borgerløn vil betyde et helt andet og nyt system for indkomstoverførsler og skatter. Hvad DØS gjorde var, »at smække borgerløn oven i et system af skatter og sociale ydelser, som er opbygget på et helt andet grundlag.« (Ibid:Jens Wamsler). Det siger sig selv, at det ikke uden videre kan lade sig gøre at indføre borgerløn, hvis man ikke tilpasser det øvrige ydelses- og skattesystem til borgerlønnen.

Den politiske symbolske effekt af marginalskatteprocenter på over 100%: Det er umuligt!

I offentligheden blev DØS' beregnede marginalskatteprocenter på omkring 100% et symbolsk meget vigtigt argument imod borgerlønnen. Det gjorde den indlysende økonomisk og politisk umulig. Et lille eksempel på, hvorledes man effektivt kan forvanske virkeligheden. Som en nøgtern borgerlønsmodstander (ibid:Nis Graulund Hansen, SF) udtrykte det: »Det kan virke som om, at økonomiministeriet har valgt at »overdræbe« borgerlønnen«. Det er normalt embedsmænds opgave at lave politik ved at nedskyde politiske idéer, som ministre ikke ønsker fremmet. Det skete effektivt her.

Borgerløn taget af den politiske dagsorden

DØS havde løst sin opgave på en »saglig« måde og med lidt repressiv tolerance erklæret borgerlønstanken for økonomisk umulig og død. Og borgerlønsmodstanderne åndede lettet op efter et års mere og mere intens og irriterende borgerlønsdebat.

I alle de store avisers ledere drog man et lettelsens suk: Nu havde man fra den højeste sagkundskab fået beviset for, at borgerløn var en helt umulig tanke: »Hun fortjener tak for effektivt at gennemhulle dette stykke utopi« (Jyllands-Posten 12.12.93). »Meget overbevisende økonomiske argumenter, der burde få enhver tale om borgerløn til at forstumme« (Det fri Aktuelt 10.12.93). »Et luftnummer er punkteret« (Berlingske Tidende 10.12.93). »Redegørelsen skyder nemlig enhver tanke om borgerløn i sæk« (Aalborg Stiftstidende 14.12.93).

Samtidig bedyrede økonomiminister Marianne Jelved, at »det skam ikke skal ses som et forsøg på at slå debatten ihjel«. Hun ville gerne have en politisk debat om borgerløn i fremtiden (Information den 10.12.93).

Da nogle borgerlønstilhængere (Jens Wamsler i Det fri Aktuelt den 15.12.93 og Niels I. Meyer i Politiken den 11.12.93) kritiserede DØS' forudsætninger og beregninger, afviste økonomiminister Marianne Jelved (Det fri Aktuelt den 18-19.12.93 og i Politiken den 26.12.93) det som relevant at foretage beregninger ud fra andre forudsætninger. »Der kunne selvsagt have været belyst endnu flere varianter«, og hun afviste ligeledes, at embedsmændene i økonomiministeriet skulle have været »for pessimistiske, snarere tværtimod«. Hun beskyldte kritikerne for »øjensynlig ikke at have læst rapporten«.

Forløbet viste, at det næsten er umuligt at korrigere et forkert billede i offentligheden, når det først er dannet, med mindre man har betydningsfulde interessegrupper bag sig, der forfølger sagen og har stor anerkendt analysekapacitet. Og det havde de spredte borgerlønstilhængere ikke.

Politisk misbrug af økonomiske modeller

Man havde nu fået en officiel rapport, som sagde, at borgerløn kan synes at være en sympatisk tanke, som ser ud til at løse nogle problemer. Men finansieringsmæssigt er den umulig, både fordi den medfører beskatningsprocenter, som er uacceptabelt høje, og fordi den kan være skadelig for konkurrenceevnen og den økonomiske vækst og derudover kan virke forstyrrende og ødelæggende på den igangværende danske økonomiske integrationsproces i EU.

Borgerløn var nu taget af den politiske dagsorden i den brede politiske offentlighed ved at blive erklæret økonomisk umulig, selvom det byggede på et fordrejet billede af borgerlønnens realisme. Ingen etablerede økonomer (ud over Jesper Jespersen, Nis Graulund Hansen og Jens Wamsler) eller modelekspertter protesterede imod den helt åbenlyse misbrug af denne modelkørsel.

På trods af en stigende bevidsthed i begyndelsen af 1990'erne omkring modellers magtmæssige brug og misbrug (Samfundsøkonomen nr 2. 1996. tema: Magt og modeller) var der tavshed. Arne Gaardmand (1996) advarede i modeldebatten imod faren for at »modeller kan afspore debatten«. Og det var DØS' borgerlønsanalyse et klart eksempel på.

Man opstillede nogle vanskeligt gennemskuelige og urimelige forudsætninger for et tilsyneladende indviklet regnestykke for herigennem at nå et resultat, der var politisk ønskeligt: At gøre borgerlønnen økonomisk umulig.

DØS' analyse var også behændig for politikerne. Den kunne bruges til en generel påstand om, at borgerløn var samfundsøkonomisk umulig. Problemet var gjort til et økonomisk ekspertspørgsmål. Derved undgik politikerne at tage stilling til og diskutere de politiske præmisser, der lå bag de økonomiske eksperters analyser. De havde fået lavet en konklusion, så de undgik at komme ud i en klar politisk prioriteringsdiskussion.

Velfærdskommissionen, der uddefinerede borgerlønstanken og ikke ønskede at diskutere forskellige fortællinger for velfærdssamfundets fremtid

Bekymring for erhvervsudvikling og marginalisering

Målsætningen for Velfærdskommissionens arbejde var at komme med forslag, der ville skabe gode beskæftigelses- og erhvervs muligheder under følgende forudsætninger:

1. At det danske samfund fortsat kunne kendetegnes som et velfærdssamfund.
2. At komme med forslag, der begrænser marginalisering på arbejdsmarkedet.
3. At målsætningen ikke opfyldes på bekostning af miljøet og den globale ulighed. (Kommissionen. Anbefalinger 1995:9-11).

Økonomernes kommissionsmonopol

Velfærdskommissionens sammensætning var helt anderledes end Socialkommissionens. Denne gang havde man alle betydningsfulde interesseorganisationer med.

Men igen var den videnskabelige, ekspertmæssige dækning meget ensidig økonomisk, 4 økonomer (2 professorer (Niels Thygesen, KU og Peter Maskell, Handelshøjskolen i København)), en forskningsleder (Gunnar Viby Mogensen) og en lektor (Flemming Ibsen, AUC). Siden blev en sociolog (forkvinden, docent Karen Siune, AaU) udnævnt, men med den klare opgave at holde kommissionen sammen. Som håndplukkede »outsidere« blev udpeget to kritiske forfattere (Chr. Bundegaard og Peter Johannes Schjødt) med borgerlønssympatier.

I modsætning til Socialkommissionen, der havde et selvstændigt sekretariat, blev Velfærdskommissionens analysearbejde foretaget af et større sekretariat med repræsentanter fra 5 ministerier og med medarbejdere fra de tre økonomiske ministerier.

Dagsorden: »Velfærdssamfundet er ikke til debat– men hvordan vi får råd til at bevare og udbygge det«

Da kommissionen blev nedsat, kaldte ministeren den for velfærdskommissionen, et navn, der siden blev hængende ved kommissionen.

Da kommissionen var ved at have afsluttet sit arbejde (»Velfærdskommission kommer ikke med kriseløsning.« Mandag Morgen nr. 2. 1995), sagde forkvinden Karen Siune, at navnet velfærdskommission havde skabt nogle urealistiske forventninger om, at kommissionen skulle gå ind og vurdere velfærdssamfundets måde at fungere på. Det var ikke kommissionens opgave efter hendes mening.

Kommissionen skulle ikke »sætte velfærdssamfundet under debat«. Hun mente ikke, »velfærdssamfundet var i krise«. Derfor ville man ikke »skitsere fremtidens velfærdssamfund«. Man tog velfærdssamfundet som en udiskuteret forudsætning og stillede i stedet spørgsmålet »hvordan får vi råd til at bevare og udbygge velfærdssamfundet.«

Siune beskrev kommissionens problemformulering således: »Medierne har sat velfærdssamfundet på den politiske dagsorden, og der er opstået diskussion om, hvorvidt velfærdssamfundet er i krise. Men det er ikke vores udgangspunkt i Velfærdskommissionen. Vi ved imidlertid, at der er et beskæftigelsesproblem, at der er et stor antal arbejdsdygtige uden for arbejdsmarkedet og et marginaliseringsproblem af en betragtelig størrelsesorden.«

Man ville altså bevidst undlade at problematisere det bestående velfærdssamfund og diskutere principielle alternativer. Man ville med Watzlawicks (Watzlawick 1974) begreber kun diskutere problemløsninger af første orden. Hvordan vi kan gøre tingene bedre inden for de politiske rammer vi har, og ikke undersøge om de problemer, vi har, har sammenhæng med den politiske ramme.

»Inden for rammerne af reformerne på skatteområdet og arbejdsmarkedet«: Borgerløn udelukket af debatten

At man ønskede at udelukke og bortdefinere en diskussion af borgerlønsspørgsmålet, fremgik klart af kommissoriet: »Kommissionens overvejelser skal ske inden for rammerne af de netop vedtagne reformer for skatteområdet og arbejdsmarkedet.« (Kommissionen. Analyzesammenfatning 1995 :10). Med denne lille bemærkning kunne man effektivt lukke munden på enkeltpersoner eller et eventuelt mindretal, der havde ønsker om at få belyst borgerlønsspørgsmålet.

Alligevel forslag om: »Opstramninger i dagpengesystemet«

Kommissionens overvejelser skulle ske inden for skatte- og arbejdsmarkedsreformens rammer. Alligevel kom et mindretal med anbefalinger af »opstramninger i dagpengesystemet« (Kommissionen. Anbefalinger 1995:82- 84), og den samlede kommission anbefalede en revision af orlovs- og tilbagetrækningsordninger, hvor sabbatorlov blev afskaffet og børnepasningsorlov i højere grad blev aftalebaseret.

Det viste, at det alligevel var tilladt at komme med forslag om en opstramning af arbejdsmarkedsreformen, men ikke tilladt at komme med forslag om en videreudvikling af orlovsordningerne i retning af en borgerlønsordning.

Den økonomiske væksts centrale betydning

Det samlede perspektiv og mål for kommissionen var at sikre den økonomiske vækst. Det lå i kommissoriet og som før nævnt også i navnet: »Kommissionen om fremtidens vækst- og beskæftigelsesmuligheder« (Kommissionen. Analyzesammenfatning 1995:8). Man skulle analysere barrierer, der havde hæmmet »vækst i beskæftigelsen«, og man skulle undersøge mulighederne for »at øge beskæftigelsen i velfærds- og forbrugsservice«.

Kommissionens anbefalinger til styrkelse af væksten havde tre hovedspor:

1. Styrkelse af velstands- og erhvervsudviklingen.

2. Forbedring af arbejdsmarkedets funktionsmåde.
3. Flere jobs til kortuddannede.

Det var set ud fra et helhedssyn, hvor stimuleringen i væksten var det centrale. Man anbefalede i fremtiden, at politiske initiativer fra traditionelt adskilte ministerier i højere grad blev integreret ud fra et væksthelhedssyn.

»Jo rigere samfundet er – jo mindre miljøbelastende produktion«

Der var ingen tegn på, at fremgangen i velstand og væksten ikke kunne fortsætte og ikke ville være ønskelig. (Ibid:37-38). Måske kunne stigningen i det materielle forbrug dog blive mindre, hvis der skulle ske forbedringer i miljøet og støtte til Østeuropa og den 3. verden.

Men selvom væksten bliver brugt til andre ting end forbrug af varer og tjenester, mistede den økonomiske vækst ikke sin betydning efter kommissionens opfattelse: »Økonomisk vækst indgår således i stigende grad som et middel til at opnå andre politisk-økonomiske mål. Målsætninger om f.eks. bedre miljø, mindre social ulighed samt større globalt engagement kan godt forenes med høj økonomisk vækst – især på det lidt længere sigt« (ibid:51- 52).

Påstanden om, at den fortsatte økonomiske vækst glimrende gik i spænd med et bedre miljø, blev forklaret således: »Udviklingen har dog vist, at virksomheder – jo rigere samfundet er – i stigende grad går over til mindre miljøbelastende produktion. Det skyldes en kombination af forbrugernes ønske om »grønne varer«, en stadig større udbredelse af skatter og afgifter på virksomheders og forbrugeres nedslidning af miljøet, og endelig fremkomst af ny teknologi, som mindsker miljøbelastningen pr. produceret og forbrugt enhed. Teknologiske fremskridt mindsker miljøbelastningen, dels fordi energiforbruget pr. produceret enhed falder, dels i form af mere effektive rensinstrumenter (bedre filtre i skorstenene mv.)« (Ibid:45).

»Lønarbejdet som det centrale velfærds-kriterium«

At økonomisk vækst var nødvendig, ønskelig og mulig gjorde, at alle kommissionens konklusioner pegede i retning af »velfærdsproblemer, som gør lønarbejdet til et centralt velfærds-kriterium. Derfor

er det bydende nødvendigt både at bevare målsætningen om fuld beskæftigelse og samtidig understrege den enkeltes pligt til at stræbe efter at forsørge sig selv i størst mulig udstrækning.« (Ibid:38).

Dog ingen entydig sammenhæng mellem lønarbejde og livskvalitet

Man kom dog ind på problemet, at arbejdsbegrebet i dag faktisk ikke er entydigt. (Ibid:60-61). For den enkelte er arbejde bredere end blot lønarbejde. Man er klar over, at mange former for ikke-lønarbejde, som arbejde i hjemmet, deltagelse i frivilligt arbejde, græsrodsbevægelser, organisationer og foreninger, fordeler samme livskvaliteter som lønarbejde, hvorfor der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem lønarbejde og livskvalitet. Man talte endda om, at hvis man så på livet som opdelt i arbejdsliv, familieliv, fritidsliv og samfundsliv er »ikke kun arbejdslivet afgørende – de andre liv betyder mindst lige så meget for livskvaliteten« (ibid:61).

Bekymrende »forsørgelseskultur« og »arbejdsløshedskultur«

I analysen af sammenhængen mellem lønarbejde og livskvalitet lagde kommissionen op til en mere nuanceret og systematisk diskussion.

Figur 16. Forholdet mellem arbejde og livskvalitet

	Høj livskvalitet	Lav livskvalitet
Har lønarbejde	Intet problem	Individuelt og samfundsmæssigt velfærdsproblem
Har ikke lønarbejde	En relativt stor gruppe udgør ikke individuelt velfærdsproblem Men: Muligt samfundsmæssigt velfærdsproblem	Individuelt og samfundsmæssigt velfærdsproblem

På grundlag af skema i Analysesammenfatning:62

Det største individuelle og samfundsmæssige velfærdsproblem eksisterede for dem, der ikke har lønarbejde og har en lav livskvalitet. Disse mennesker ønskede kommissionen at integrere i samfundet til arbejdsmarkedet igennem uddannelses- og aktiveringsordninger.

Derudover fandtes imidlertid en gruppe af mennesker, som havde lønarbejde og alligevel havde en lav livskvalitet. Det var et velfærdsproblem, som man måtte finde samfundsmæssige løsninger på.

Det var blandt andet en gruppe, som har for meget lønarbejde, og som ønsker en anden prioritering mellem arbejdslivet og de andre liv. Her kunne orlovsordningerne være velegnede. Det var denne gruppe, der gav anledning til en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Endelig viste undersøgelser (Danmarks Statistiks arbejdskraftsundersøgelse fra januar 1995), at der var en gruppe af arbejdsløse, som havde høj livskvalitet. En undersøgelse, som bliver refereret, viste faktisk, at over halvdelen havde det uændret eller vurderede deres forhold som bedre (25%) end før de var ledige (Budgetredegørelse 95). I forhold til denne gruppe udgjorde arbejdsløsheden ikke i sig selv et livskvalitetsproblem, men udgjorde derimod et »samfundsmæssigt legitimitetsproblem«, fordi de pålagde samfundet en unødigt stor forsørgelsesbyrde og det »rejsede problemer med hensyn til det samfundsmæssige fællesskab og sammenhold«. Man talte om, at der hermed er opstået en »forsørgeskultur«, hvor det at blive forsørgt opleves som en mere eller mindre permanent mulighed.

Bekymrende arbejdsløshedskultur

Man mente, det i takt med den stigende arbejdsløshed var udtryk for udvikling af en »arbejdsløshedskultur«, »hvor selve det at være arbejdsløs ikke i samme grad som tidligere falder uden for de samfundsmæssige normer« (ibid:70).

Disse overraskende resultater kunne måske få kommissionen til at ændre problemopfattelse. Men det gjorde de ikke. Man understregede blot endnu kraftigere, at det var vigtigt at skabe så høj beskæftigelse som muligt, og sluttede af med en næsten patetisk replik: »Derfor må lønarbejde placeres centralt i samfundet og den enkeltes liv – både nu og i fremtiden.« (Ibid:71).

En socialdemokratisk-borgerlig konsensus om den hegemoniske vækststrategi

Velfærdskommissionens analyse og anbefalinger kan forstås som et forsøg på at lave et kompromis mellem en mere borgerlig markeds-vækst-strategi og en socialdemokratisk stats-velfærds-vækststrategi.

Man var enige om at bortdefinere den radikale borgerlønsstrategi som det tredje alternativ. Herefter var der så plads til at give udtryk for forskellige nuancer og delstrategier inden for en fælles hegemonisk vækststrategi. Civilsamfundsstrategien var uddefinert.

Et led i afvisningen af borgerlønsidéen var en generel afstandtagen fra en arbejdsfordelingsstrategi. Man »advarer imod, at en generel nedsættelse af arbejdstiden for lønmodtagere tages i anvendelse som middel til at nedbringe arbejdsløsheden« (Kommissionen. anbefalinger 1995:29), fordi det kunne skabe flaskehalse og hæmme vækstmulighederne.

Derimod var man mere delte omkring synet på orlovsordningerne. Dele af kommissionen var positive over for orlovsordninger, især hvis de blev udnyttet til at forbedre og vedligeholde arbejdskraftens kvalifikationer, mens andre dele af kommissionen var modstandere af orlovsordninger, fordi det ville være svært at afskaffe dem igen, når konjunktursituationen krævede det. Alle var dog modstandere af sabbatorordningen (den mest borgerløns lignende).

Ellers indeholdt kommissionens anbefalinger en blanding af en opkvalificeringsstrategi, en servicestrategi og en markedsincitamentstrategi med lidt forskellig vægtlægning.

En del af kommissionen »ønsker at understrege, at den danske strategi i alt væsentligt er at satse på en opkvalificering af arbejdskraften. Andre strategier skulle udelukkende ses som supplement til denne strategi.« (Ibid:21). De foreslog derfor en reform af voksen- og efteruddannelsen (ibid:83).

Dele af kommissionen havde indvendinger imod servicestrategien, idet de »finder at beskæftigelsesperspektivet heri er begrænset, og at der må lægges vægt på, at der ikke laves generelle ordninger, der kan belaste de offentlige finanser.« (Ibid:60).

Endelig mente dele af kommissionen, »at det vil være nødvendigt med en revision af dagpengesystemet og andre overførselsindkomsts systemer, således at der altid er økonomiske incitamentter til at søge arbejde eller uddannelse.« (Ibid:82-83).

Kommissionernes ind- og uddefinering af borgerlønsspørgsmålet

I begge kommissioner var opgaven indadtil at skabe en vis enighed mellem de to dominerende underdiskurser, en liberal markeds-diskurs og en mere socialdemokratisk velfærdsstatsdiskurs, dvs. sikre en bred politisk koalition bag den hegemoniske diskurs. Udadtil var opgaven at udgrænse andre tilløb til alternative problemopfattelser herunder især »arbejdsfordelingsdiskursen« og tendenserne til udvikling af »orlovsdiskursen« i retning af en egentlig borgerlønssdiskurs.

De to kommissioners rapporter og DØS-rapporten viser, hvor gennemsyret den hegemoniske diskurs er af en økonomisk forståelsesform, og hvorledes den hegemoniske diskurs etableres og udgrænser alternative diskurser.

På trods af, at både Social- og Velfærdskommissionen på enkelte punkter lagde op til en lidt bredere behandling af sociale og velfærdsmæssige problemer, var begge kommissioners fokus klart økonomisk, og man kunne i velfærdskommissionen se en klar udgrænsning af borgerlønsspørgsmålet i kommissoriet.

Det er desuden karakteristisk, at man sikrede sig en bemanding af personer, som alle befandt sig inden for den hegemoniske diskurs' forståelsesform på nær to outsiders i Velfærdskommissionen med en helt anden baggrund.

Det betød, at kun de professionelle økonomiske forståelsesformer, der befandt sig inden for den hegemoniske vækstdiskurs blev repræsenteret.

Den økonomiske rådgivning af politikerne ses ikke som konstruktionen af en politisk diskurs

I Danmark er der en lang tradition for et intimt samarbejde og samvirke mellem den økonomiske videnskab og økonomisk rådgivning. Det anses for helt naturligt, at videnskabelige diskurser støtter og legitimerer politiske handlinger og planer.

Den økonomiske vismand Niels Kærgård (1997:199-210) har for nylig udtrykt samvirket mellem den økonomiske videnskab og politik på den måde, at han synes, det klart er

»samfundsvidenskabens endemål at forbedre beslutningsgrundlaget for de relevante myndigheder. Hvis samfundsvidenskab ikke kan hjælpe beslutningstageren, er den irrelevant.« (Ibid:208).

Men samtidig påpeger han, at »ingen videnskab kan give køb på objektivitet og vederhæftighed.« Synspunktet falder i forbindelse med en analyse af den danske socialpolitiske tradition og af, hvorledes socialpolitik som videnskabeligt fag skal opfattes. Her siger han, at det videnskabelige økonomiske arbejde med »socialpolitik skal arbejde for lighed og retfærdig indkomstfordeling, men den skal ikke baseres på politiske holdninger og følelser.« (Ibid:208).

Først fremstilles økonomers opgave som en neutral og objektiv hjælpeopgave, som de er naturligt forpligtet til. Så anbefales de at arbejde for lighed og retfærdighed. Men det arbejde må ikke baseres på politiske holdninger og følelser.

Umiddelbart spørger man sig selv om arbejdet for lighed og retfærdighed ikke er politik og nødvendigvis må være båret af politiske holdninger? Er det ikke et element i en »politisk diskurs«? Der findes, som vist i denne afhandling, forskellige syn på lighed og retfærdighed alt efter prioritering af disse grundværdier, og disse prioriteringer viser sig også i de forskellige økonomisk videnskabelige paradigmer, hvor borgerlønstanken ikke blot er udtryk for en »politisk holdning«, men kan ses som en ny værdimæssig forståelse af forholdet mellem lighed og retfærdighed.

Kærgårds bemærkninger viser, at nogle økonomer opfatter deres deltagelse i kommissionsarbejde som værende af en objektiv neutral karakter, og at de ikke ser deres arbejde som led i produktionen af en hegemonisk politisk diskurs, der politisk udgrænser andre diskurser.

Kommissionernes »reaktionære retorik«

Ser man på kommissionernes grundlæggende argumentationsmønstre imod borgerlønstanken, genfindes elementer af både Mathiesens typer af udgrænsning samt af Hirschmans typologi for »reaktionær retorik«.

Både Socialkommissionen og DØS uddefinerer borgerlønstanken ved på flere måder at komme med direkte advarsler og fremstille idéen som værende farlig.

Fareargumenterne lød således:

1. Borgerlønstanken fører til et brud med Grundlovens principper
2. Den fører til økonomisk sammenbrud
3. Den svækker konkurrenceevnen og væksten og
4. Den fører til en konfrontation med EU-integrationen.

Det er klare politiske præmisser og helt hypotetiske formodninger, men fremstilles som ekspertmæssige kendsgerninger. Alt sammen noget, der, hvis de tages for pålydende, klart udgrænser borgerlønstanken og gør den urealistisk at beskæftige sig nærmere med.

De er som tidligere omtalt eksempler på en politisk retorisk argumentationsform, der ikke er logisk gyldig og tvingende, men hvor man forsøger at vinde tilslutning til sin afstandtagen fra et argument ved at henvise til, hvilke farlige konsekvenser en tilslutning til argumentet vil få.

En sådan politisk retorik kan som før beskrevet imødegås med en modsatrettet »progressiv retorik«, hvor man omvendt fremhæver nogle hypotetiske positive konsekvenser. Men argumentationen kan også neutraliseres ved at påpege, at påstandene, som de blev fremført, sagligt set var ret løst underbyggede.

De ubelyste muligheds udgrænsning

Det er nemlig værd samtidig at fremhæve, at både Socialkommissionen og DØS trods alt var så redelige, at de samtidig nævnte en række argumenter for, at borgerlønstanken også kunne få en hel række positive effekter. Når de ikke blev undersøgt, skyldes det antagelig, at det har politikerne ikke ønsket (udtalt eller udtalt) en nærmere belysning af.

Den forsørgelsesretslige uoverenstemmelse mellem Grundloven og den moderne virkelighed

Det er interessant at se, hvorledes Socialkommissionen bruger Grundlovens forsørgelsesparagraf (§75) som argument i den aktuelle politiske debat om reformeringen af velfærdssamfundet. Man konstruerer en sammenhæng mellem vækst og selvforsørgelse og siger: »Socialkommissionens udgangspunkt er, at de normer og den balance mellem pligt og muligheder, der er i grundloven, bør bevares.« (Socialkommissionen. Arbejde og velfærd 1993:12). Her synes man at forudsætte, at grundlovens ord er klare, og at der slet ikke er sket noget siden 1849, da paragraffen blev formuleret.

Som skarp kontrast til Socialkommissionens syn på § 75 står den tidligere departementchef Erik Ib Schmidts syn på den samme paragraf i hans seneste bog om velfærdsstatens problemer (Schmidt 1997).

Heri skriver han om den: »Denne gummiparagraf har i uændret formulering overlevet samtlige grundlovsrevisioner til trods for, at den samfundsmæssige og politiske virkelighed er ændret fuldstændigt.« (Ibid:107). Hermed mener Schmidt, at »udviklingen for længst er løbet fra den gamle brede forståelse af familiens og den enkeltes pligter og rettigheder...Til gengæld er krav om offentlig forsørgelse øget kolossalt.« (Ibid:108). Uden at nogen politisk har bestemt det direkte, er der sket en »gradvis indsnævring af de private forsørgelsesforpligtelser«, og der er kommet »voksende offentlige forpligtelser«.

Ændringer i den faktiske forsørgelse er i de sidste 40 år blevet forskudt så drastisk, at det juridiske sprog og regelsæt ikke længere svarer til virkeligheden. Det har professor i socialret Kirsten Ketscher gjort opmærksom på om- kring børnepasningen.

Retsligt er det socialretslige grundprincip selvforsørgelse, og statens forsørgelsespligt er subsidiær, således som der har stået i grundloven siden 1849. Men samfundet har ændret sig så meget, at det i dag »er en normal foreteelse, at danske børn opdrages i kommunale institutioner og dagpleje.« (Ketscher 1991B:279). Den offentlige børneomsorg er i dag ikke en undtagelse i forhold til den private, men er blevet reglen.

Derfor karakteriserer hun det nuværende system som grundlæggende modsætningsfyldt: »I et samfund, hvor den offentlige omsorg efterhånden ikke mere er et supplement til den private forsørgelse, men konstituerende for eksistensen af et omsorgssystem, er den faktiske tilstand i modstrid med den forsørgelsesretlige hovedregel.« (Ibid:285). Hun antyder hermed, at vi faktisk bryder grundlovens forsørgelsesregel.

Både Ketscher og Schmidt kan se en diskrepans mellem grundlovens regler om selvforsørgelse og offentlig forsørgelse og den sociale virkelighed. Men Schmidt er forsigtig med at drage den konsekvens, at man så må ændre Grundloven. Og han ender alligevel med at være enig med Socialkommissionen ved at afvise tanker om borgerløn og foreslå en begrænsning af antallet af indkomstoverførsler.

Han taler om behovet for at etablere en stærk forenkling af indkomstoverførslerne efter »klare og enkle velfærdsprincipper«, men kommer ikke selv med et bud på, efter hvilke principper det skulle kunne lade sig gøre.

Ketscher foreslår en synliggørelse af omsorgen, så den »værd sættes som noget vigtigt i samfundet, som noget i sig selv«. (Ketscher 1995A:302). Det kunne ske ved, at »barselspenge, forældreorlov og orlovsfrihed og egentlig også de offentlige børnepasningsordninger samles i det samlede retslige kompleks«. (Ibid:302). Hun kalder det en »omsorgsreform«, der kunne skabe en ny sammenhæng, der bliver »fortolkningsbærende og bærende for den retspolitiske diskussion og udvikling.«

Det er tanker, der ligger meget tæt på en reform, der fører direkte til borgerløn. Derfor var det også helt naturligt, at Kirsten Ketscher, da hun præsenterede disse tanker ved sin tiltrædelsesforelæsning som nyudnævnt professor i socialret i marts 1994, blev spurgt, om det ikke var et skridt mod borgerlønnen. (Politiken den 23.4.94). Hertil svarede hun imidlertid: »Det håber jeg ikke.

Selvforsørgelsesprincippet, der er nedfældet i grundloven, er meget vigtig for opbakning til velfærdsstaten. Kan man alligevel ikke forsørge sig selv, får man under visse betingelser en offentlig ydelse. Borgerlønnen hviler på den modsatte grundopfattelse: At man ikke kan forsørge sig selv – det vil sige, at man skal have penge, indtil det modsatte er bevist. Det er farligt, at den enkelte vokser op med den opfattelse, at samfundet skylder mig et liv og et levebrød. Næ, det skylder man sig selv.«

Det forekommer ejendommeligt, at netop Ketscher begrundet sin modstand imod borgerlønsidéen ud fra, at det strider imod Grundlovens selvforsørgelsespligt i betragtning af, at hun selv har vist, at selvforsørgelsen på børnepasningsområdet er blevet subsidiær. Grundlovsargumentet bliver brugt imod borgerlønsidéen, men ikke imod det offentlige danske børnepasningsystem.

Litteratur

Bourdieu, Pierre (1997) Af praktiske grunde. Omkring teorien om menneskelig handlen. Gyldning: Hans Reitzels Forlag.

Graulund, Nis (1994) Skatteøkonomien er et problem. SALT årg. 3. Nr. 2:36-37.

Graulund, Nis (1994) Borgerløn som led i et skattesystem. SALT årg. 3. Nr.7:7-8.

Gusfield, Joseph R. (1981) The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Hajer, Maarten A. (1995) The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford: Oxford University Press.

Hirschman, Albert O. (1991) The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Hirschman, Albert O. (1993) The Rhetoric of Reform. The American Prospect no.14 (Summer) og <http://staff.uwsuper.edu/hps/mjohnson/ETHART/14hirs.htm>

Ketscher, K. (1991 B) Når det usynlige arbejde bliver synligt. Nogle udviklingstendenser i omsorgspligter og -rettigheder IN Peter Blume m.fl. (red.) SUM CUIQUE. Retsvidenskabelige afhandlinger. Københavns Universitet 1991. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag:276-285.

Ketscher, K. (1995 A) Fem principper om lønarbejde og omsorgsarbejde IN Peter Blume mfl. (red.) Liv, Arbejde og Forvaltning, København: GadJura:291-302.

Kommissionen om Fremtidens Beskæftigelses- og Erhvervsmuligheder. Velstand og Velfærd. Analysesammenfatning. 1995.

Kommissionen om Fremtidens Beskæftigelses- og Erhvervsmuligheder. Velstand og Velfærd. anbefalinger som sigter mod fremtidens udfordringer. 1995.

Kærgård, Niels (1997) Den danske socialpolitiske forskningstradition. Nationaløkonomisk Tidsskrift 135:199-210

Schmidt, Erik Ib (1997) Red velfærdsstaten. Et debatoplæg. København: Munksgaard. Rosinante.

Socialkommissionen (1992) Uden arbejde – overførselsindkomst til midtergruppen. København.

Socialkommissionen (1993) Arbejde og velfærd – forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen. København.

Socialkommissionen (1993) Reformer. Socialkommissionens samlede forslag. København

Økonomiministeriet. Det økonomiske Sekretariat (1993) Økonomisk oversigt. Dec. 1993. København: Schultz Information.

Watzlawick, Paul, John H. Weakland and Richard Fisch (1974) Change. Principle of Problem Formulation and Problem Resolution. New York: W. W. Norton & Company Inc.