

Opbakningen til velfærdsstaten

Der er stor opbakning til velfærdsstaten, undtagen blandt de 5-10 pct. med de højeste indkomster. Tilslutningen er dog betinget. Bespærelser accepteres, hvis vælgerne overbevises om, at de er nødvendige pga. krise eller fremtidige ældreudgifter. Den offentlige sektor er kronisk mistænkt for lav effektivitet – men dens image er stærkt forbedret. Tilslutningen er størst til serviceudgifterne – og mindre til overførsler til ledige m.fl. Men folk skal ikke udstødes. Da det kom til udfald fra dagpengesystemet, var der støtte til lempelser på tværs af politiske skel.



JØRGEN GOUL ANDERSEN

Professor
Institut for Statskundskab
Aalborg Universitet
Email: goul@dps.aau.dk

Indledning

Befolkningens opbakning bag velfærdsstaten kan sammenfattes i ét ord: Den er stor. Social tryghed og serviceydelser på social-, sundheds- og uddannelsesområdet er efterspurgte goder, i Danmark såvel som andre europæiske lande. I Danmark det kun sket én gang i de sidste 50 år, at flertallet ønskede at skære ned. Det var under skatteoprøret i 1973. Der er generelt stor opbakning til velfærdsstaten – og vilje til at betale, hvad det koster

Virkeligheden er dog noget mere kompliceret. For det første er tilslutningen til velfærdsstaten altid *betinget* (Rothstein, 1998; Svallfors, 1989; Goul Andersen, 2008):

- af en fair fordeling af skattebyrden
- af et lavt niveau for socialt misbrug
- af at velfærdsstaten er økonomisk holdbar
- af at velfærdsstaten opleves som effektiv

Der skal kort sagt være en *tillid* til, at systemet fungerer fair, både på skatte- og ydelsessiden, det skal være økonomisk ansvarligt, og borgerne skal opleve, at de får ”value for money”. Solidaritet gør det ikke alene.

For det andet er det ikke alle velfærdsydelser, der opleves som lige berettigede. Dels er der på tværs af velfærdsstaterne nogle kriterier for, hvem der opleves som mest ”deserving” (van Oorschot, 2000), dels er der forskel på, hvordan vælgerne vurderer

indkomstoverførsler og serviceydelser. Og for det tredje er der forskel mellem samfundsgrupper, når det gælder ønsket om mere velfærd og villigheden til at betale skat.

Artiklen her giver en oversigt over udviklingen på en række områder og ser nærmere på variationerne. Hvor meget bidrager de ovenstående faktorer til at forstå udsvingene? Reagerer folk på ændringer? Kan politikerne påvirke vælgernes holdninger? I hvor høj grad er holdningerne interessebestemt?

I forlængelse heraf diskuteres det, i hvor høj grad befolkningens holdninger udgør en barriere for ændringer i velfærdsstaten – hvor der kan argumenteres for, at den danske befolkning på den ene side er overordentlig lydør over for argumenter om ”nødvendige” tilpasninger, men på den anden side også har nogle grænser, det er svært at overskride.

Endelig diskuteres det, om folkelig accept er en *nødvendig* forudsætning for ændringer i velfærdsstaten. Her bliver empirien af gode grunde tynd, men der argumenteres teoretisk for, at det i nogle situationer er muligt at rulle velfærdsstaten tilbage uden ødelæggende vælgerreaktioner. I særdeleshed i krisesituationer o.l., hvor der kan konstrueres en brændende platform – men også ud over dette.

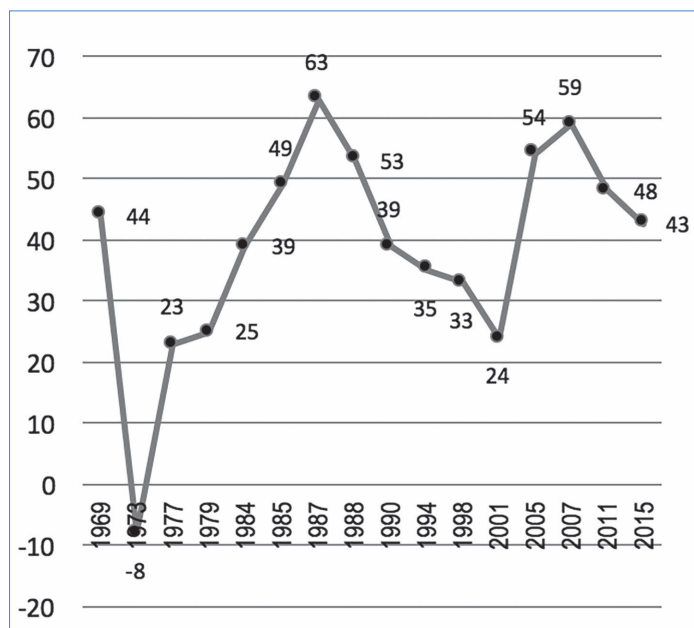
NOTE 1 De Økonomiske Råds formandskab samt mange gode kolleger i De Økonomiske Råds sekretariat takkes for gode input til og diskussioner om emner i artiklen. Synspunkter og vurderinger deles ikke nødvendigvis af De Økonomiske Råds formandskab.

Danskerne bakker op om velfærdsstaten

Danskernes opbakning om velfærdsstaten er stor, og det har den med få undtagelser været, så langt øjet rækker. Den ældste tidsserie går helt tilbage til 1960'erne, jf. Figur 1. Som det fremgår, har der med en enkelt undtagelse altid været overvægt for at bevare velfærdsstaten mindst som nu. Kurven slutter i 2015 samme sted, som den begyndte i 1969. Men 1969 regnes til velfærdsstatens golden age – og det er en markant større velfærdsstat, vælgerne i dag vil bevare, end det var i 1969.

I en anden tidsserie, der rækker tilbage til 1994, er vælgerne bedt om at prioritere mellem forbedret velfærd (off. service) og skattelettelser. Da det i 1994 kunne være svært at forestille sig, at der skulle blive mulighed for nogen af delene, er der henvist

Figur 1. Tilslutning til velfærdsstaten 1969-2015. Overvægt mod nedskæringer. Procentpoint.



SPM: Først har vi et spørgsmål om samfundets sociale udgifter.

A siger: Man er gået for langt med sociale reformer her i landet. Folk burde mere end nu klare sig uden sociale sikringer og bidrag fra samfundet.

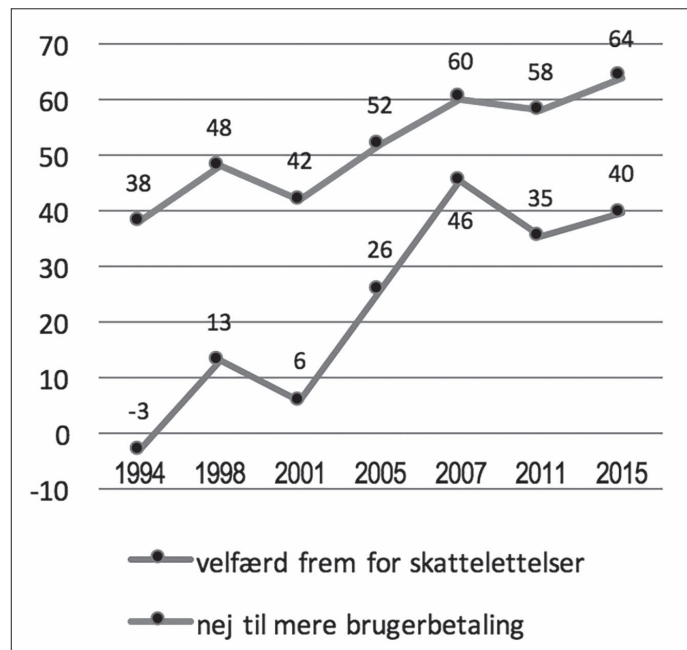
B siger: De sociale reformer, som er gennemført her i landet, bør opretholdes i mindst samme omfang som nu. (figuren viser pct. mest enig med B minus pct. mest enig med A).

Kilde: Valgundersøgelserne 1979, 1984 og 1987-2015; tilsvarende undersøgelser 1969-1977 og 1985 (se Goul Andersen, 2008).

til, at valget er ”på længere sigt”, og at der skulle være ”mulighed for det”. Tallene er vist i Figur 2. I 1994 var der nogenlunde ligevægt mellem skattelettelser og velfærd, men derefter er der en stigende prioritering af velfærden – med toppunkt i 2007. Her skal svarene til gengæld ses i lyset af, at personskatten er sænket i mellemtiden, så det er ikke sikkert, der i absolut forstand er sket den store ændring.

Endelig medtager Figur 2 også et spørgsmål om brugerbetaling. Spørgsmålsformuleringen tager højde for, at der undertiden har været diskuteret brugerbetaling på kulturområdet og andre marginale områder. Det kan måske give en bias i den modsatte retning, men det afgørende er udviklingen, der går i retning af stigende afvisning af brugerbetaling.

Figur 2. Overvægt af tilslutning til mere velfærd frem for skattelettelser samt afvisning af brugerbetaling, 1994-2015.



SPM: Hvis der på længere sigt bliver mulighed for at sænke skatten, hvad ville du da foretrække?

A. Lavere skatter, eller **B.** Forbedring af den off. Service (mest enig med B minus mest enig med A)

SPM: Det diskuteres også, om der bør indføres mere brugerbetaling i den offentlige sektor.

A siger: Der bør i langt større grad end nu indføres brugerbetaling i den offentlige sektor.

B siger: Bortset fra enkelte, ubetydelige områder bør der ikke indføres mere brugerbetaling. (mest enig med B minus mest enig med A)

Endnu en tidsserie fra 1979 og frem måler synet på offentlige udgifter til forskellige formål (jf. Tabel 1). Den tegner et endnu mere positivt billede af velfærdsopbakningen (Goul Andersen, 2008: 83) – få vil skære ned, når det bliver konkret, med mindre der fremtvinges en prioritering. Alle cifrene skal dog læses med forbehold. Svarfordelingen kan være følsom over for spørgsmålsformuleringen, og nogle spørgsmål kan endda være behæftet med en ”social desirability bias”. Men uanset hvordan man spørger, er konklusionen den samme: Der er også i Danmark en stærk opbakning om velfærdsstaten. I Danmark er det endda det centrale aspekt af den nationale stolthed (Albrekt Larsen, 2008: 41).

At folk ikke svarer helt ureflekteret, viser sig også ved, at svarene varierer over tid, mellem områder og mellem samfundsgrupper. Men i forlængelse heraf er det interessant at se på *afvigelserne* fra den normalt store opbakning.

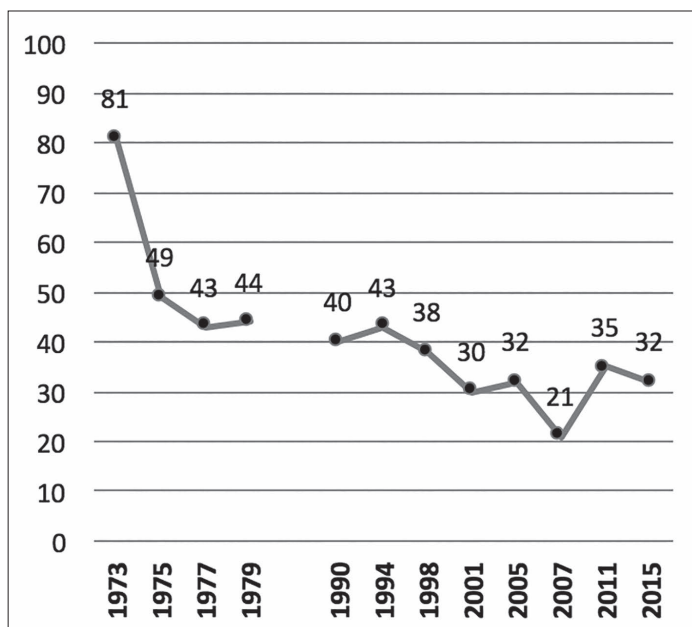
Hvornår bakker vælgerne ikke op? Betinget tilslutning.

Den første afvigelse er variationen over tid. Som det fremgår af Figur 1, var der ét tidspunkt, hvor ønsket om besparelser fik

overvægt. Det var jordskredsvalget 1973, hvor skatteprotestpartiet Fremskridtspartiet marcherede ind i Folketinget med 15,9 pct. af vælgerne bag sig. Hvad var så baggrunden for dette tilbageslag? For det første var skatter og offentlige udgifter eksploderet i de foregående år – man talte internationalt om ”the Glistrup curve” (Wilensky, 1976: 19). For det andet viste det sig (Nielsen, 1979), at vælgerne holdt de ”tungeste” velfærdsområder fri for sparekrav – og det gjorde Fremskridtspartiet til dels også, i hvert fald sygehuse og folkepension.

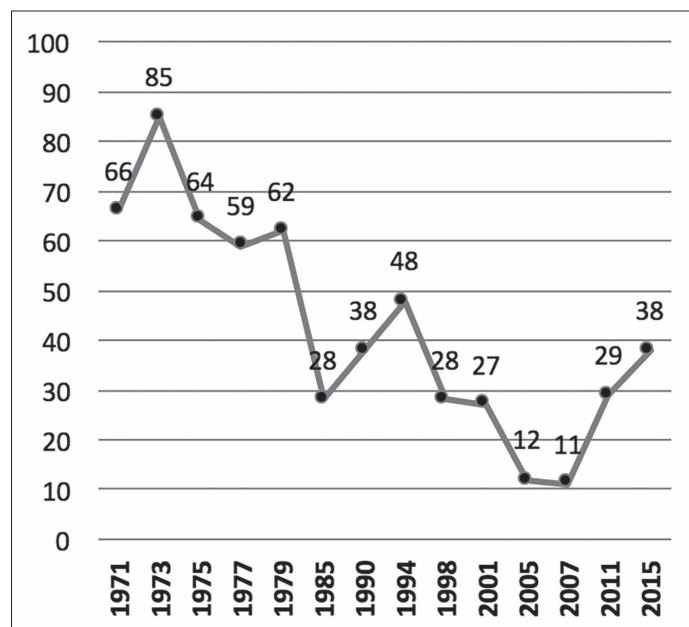
Til gengæld var der næsten total opbakning til synspunkterne ”Der er for mange, der får offentlige ydelser, uden at de trænger til det” (oplevet misbrug) og ”Politikerne er for ødsle med skatteydernes penge” (oplevet ødselhed).¹ Selv blandt SF-vælgere var de allerfleste enige i begge påstande. Også efter 1973 har befolkningsflertallet svaret enig, men der er dog et meget tydeligt fald, jf. Figur 3 og 4.

Figur 3. Socialt misbrug. Overvægt, der mener, for mange får sociale ydelser. Procentpoint.



SPM: ”Der er for mange, der får sociale ydelser, uden at de trænger til det” (pct. enig minus uenig).

Figur 4. Ødselhed. Overvægt, der mener, politikerne er for ødsle. Procentpoint.



SPM: ”Politikerne er for ødsle med skatteborgernes penge” (pct. enig minus uenig).

NOTE 1 Opfattelsen af frås var nok også stimuleret af kommunalreformen i 1970. Reformen bragte velfærdsstaten ud til enhver afkrog af landet, men var udgiftsdrivende og kastede synligt dyre byggerier af sig til den kommunale administration.

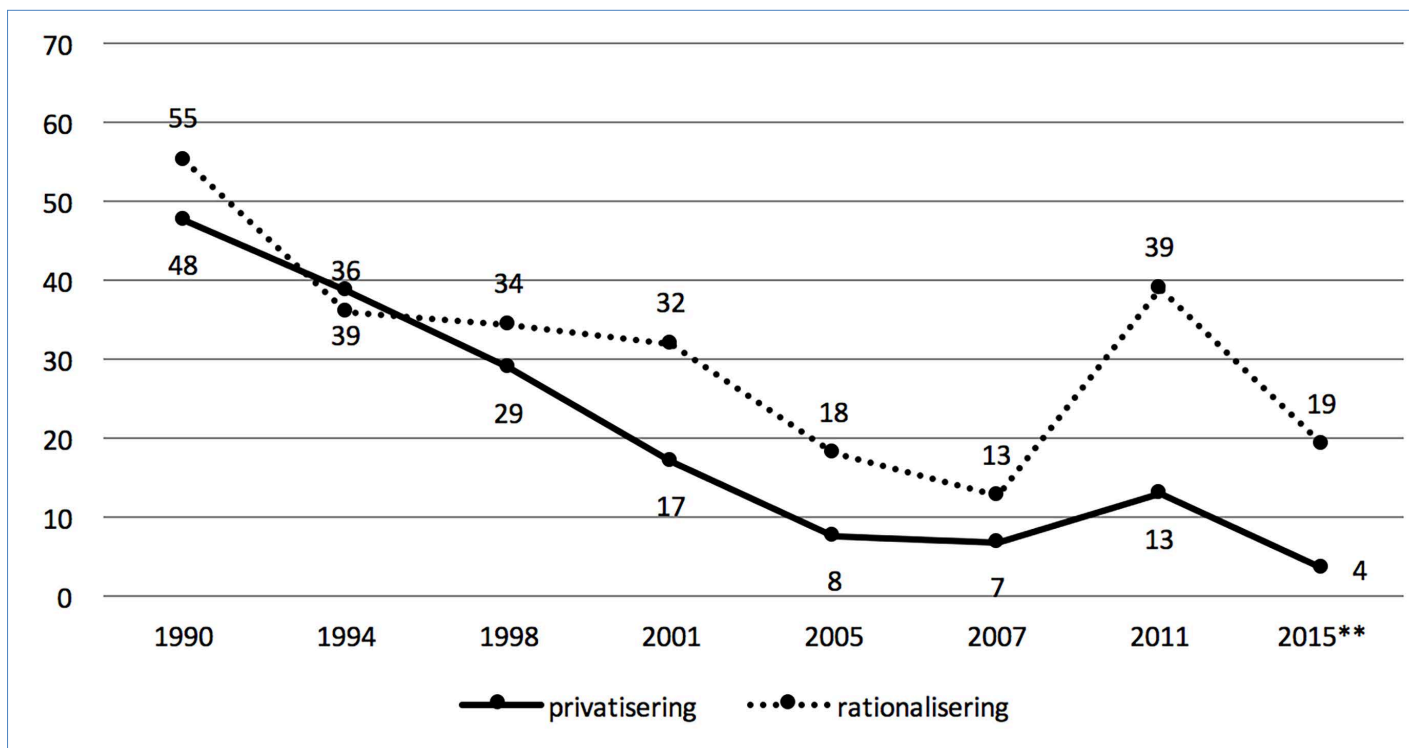
Som nævnt indgår det også i tanken om betinget tilslutning, at der skal være tillid til skatteligningen. Her har vi ikke tidsserier, men et andet sigende udtryk for mistilliden: 1973-valget var et skatteprotestvalg (Glans, 1984), men samtidig var 1973 toppunktet for tilslutning til, at ”Høje indtægter burde beskattes hårdere, end tilfældet er i dag” (Goul Andersen, 2016:132). Det var påvirket af Glistrups fremvisning af frikort i millionklassen, og det var måske mest af alt dette, der trak tæppet væk under velfærdsstaten. At betale sin skat med glæde er kun muligt, hvis der er tillid til, at alle andre bidrager retfærdigt til gildet, at ingen snyder med ydelserne, og at pengene anvendes fornuftigt.

Det sidste er ikke alene et spørgsmål om oplevet ødselhed, men også et spørgsmål om effektivitet. Her går spørgsmålene ikke tilbage til 1973, men det synes givet, at der var ringe tillid til effektiviteten. Det er nok et image, den offentlige sektor altid vil have svært ved at ryste af sig, men udviklingen fra 1990 og frem viser, at der er sket meget, jf. Figur 5. Der har altid været overvægt af enige i, at der kunne spares ved privatisering (”Mange offentlige aktiviteter kunne udføres både bedre og billigere, hvis de blev overladt til private”), og at der kunne rationaliseres mere (”Der kan stadig spares masser af penge på at effektivisere den offentlige sektor, uden at det går ud over servicen til borgerne”). Men bortset fra et løft i 2011, hvor vælgerne ville beskytte kernevelfærden under finansskri-

sen (Goul Andersen & Stubager, 2013: 173), har oplevelsen af privatiseringsgevinster og effektiviseringsmuligheder været markant aftagende.

Kort sagt: Det er sjældent manglende solidaritet, der kan true tilslutningen til velfærdsstaten, men snarere spørgsmålet om *good governance*. Hertil kommer dog oplevelsen af, om der er råd. Det behandles sammen med accept af reformer nedenfor. Forinden skal vi se på solidaritetens grænser.

Figur 5. Privatiseringsgevinster og rationaliseringsmuligheder i den offentlige sektor. Overvægt, der finder gevinster mulige. Procentpoint.



Privatisering: ”Mange offentlige aktiviteter kunne udføres både bedre og billigere, hvis de blev overladt til private”.

Rationalisering: ”Der kan stadig spares masser af penge på at effektivisere den offentlige sektor, uden at det går ud over servicen til borgerne”. (i begge tilfælde pct. enige minus uenige).

Tabel 1. Holdninger til forskellige offentlige udgifter. Opinionsbalance: Brugere mere minus brugere mindre. Procentpoint.

| | Opinionsbalance: Brugere for få penge minus brugere for mange penge | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|---|------|-----|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|
| | 79 | 85 | 90 | 94 | 98 | 00 | 01 | 03 | 05 | 07 | 11 | 15 |
| Sundhedsvæsen | 29 | 61 | 62 | 73 | 77 | 75 | 68 | 49 | 67 | 76 | 56 | 64 |
| Hjemmehjælp | . | . | . | 73 | 67 | 70 | 69 | 61 | 70 | 71 | 66 | 64 |
| Daginstitutioner | 23 | 24 | 29 | 32 | 35 | 42 | 35 | . | 45 | 54 | 57 | 55 |
| Uddannelse | 25 | 43 | 44 | 42 | 39 | 50 | 45 | 46 | 61 | 57 | 62 | 41 |
| Kulturelle formål | -28 | -12 | -19 | -34 | -37 | -34 | -31 | . | . | -21 | -33 | -29 |
| Folkepension | 57 | 65 | 57 | 51 | 41 | 58 | 44 | 38 | 35 | 49 | 36 | 39 |
| Dagpenge v. ledighed | . | 17 | 2 | 0 | -8 | 5 | -1 | . | 8 | 10 | 14 | 13 |
| Kontanthjælp | . | 30 | -11 | -12 | -20 | -8 | -14 | . | 1 | 9 | 3 | -6 |
| Flygtninge og indvandrere | . | . | -31 | -35 | -40 | . | -32 | -13 | -8 | -2 | -14 | -23 |
| U-landshjælp | . | . | -27 | -35 | -40 | -32 | -32 | -12 | 6 | -7 | -21 | -31 |
| Motorveje og broer | -31 | -14 | . | -47 | -33 | . | -20 | . | . | 12 | -10 | -11 |
| Kollektiv transport | . | . | . | 9 | . | . | 18 | . | 35 | 51 | . | . |
| Forsvaret | -44 | -36 | -39 | -35 | -35 | . | -19 | . | -28 | -37 | -48 | -24 |
| (N) | 1858 | 2007 | 974 | 2021 | 2001 | 1235 | 2014 | 558 | 2264 | 4007 | 1020 | 1005 |

SPM. Jeg vil nu spørge om dit syn på det offentlige udgifter til forskellige formål. Jeg vil læse nogle offentlige opgaver op, og for hver opgave bedes du angive, om du mener, det offentlige bruger for mange penge, passende, eller for få penge til opgaven. (pct. for få penge minus pct. for mange penge).

Kilde: Valgundersøgelserne 1998-2015 (vejret efter bopæl, køn, alder; 2007-15 endvidere efter uddannelse). Svarpersoner over 18 år. Generelt frafaldne svarpersoner frasorteret, men ubesvaret ellers regnet sammen med ved ikke som neutral.

1979: Survey til projektet Den politiske beslutningsproces (ansv.: E. Damgaard; data indsamlet af SFI). 1985 survey til projektet "sociale modsætningsforhold" (ansv. J. Goul Andersen; data indsamlet af Gallup). 2000 survey til "Velfærdens værdier", 2003 "midtvejssurveys" midt i valgperioden, begge foretaget af J. Goul Andersen i samarbejde med Ugebladet Mandag Morgen (data indsamlet af AC Nielsen AIM).

Ikke lige stor tilslutning til alle ydelser

Solidaritetsgrænser. Dels er der fordelingen mellem serviceydelser og kontant social sikring, dels er der spørgsmålet om, hvem der "fortjener" velfærdsydelserne – hvor nogenlunde de samme "deservingness"-kriterier går igen i de fleste lande (van Oorschot, 2000).

Det er i de senere år blevet almindeligt for danske regeringer at tale om "kernevelværd" – som noget, der må beskyttes, hvorfor man må spare på andre områder. I praksis forbindes det med serviceydelser, især uddannelse, dagpleje, ældrepleje og sundhedsvæsen, som det fremgår af finansministerens svar 18.3. 2016 på et spørgsmål i Folketinget (<http://www.ft.dk/samling/20151/spoergsmaal/S835/index.htm>). Tidligere forbandt man mere "kernen" med kontant social sikring ved indkomstbortfald. Glidningen er ikke tilfældig. Overførselsindkomster retter sig især mod de svage grupper; serviceydelser benyttes af alle, på tværs af classeskel (Kristensen, 1987; Jensen, 2012). Det er gennemgående også serviceydelserne, der nyder størst opbakning i dag – sundhedsvæsen, hjemmehjælp, daginstitutioner og uddannelse har siden 2003 scoret højest blandt de formål, vælgerne vil bruge flere penge på, jf. Tabel 1. I 1979 og 1985 var folkepension den suveræne topscorer.

Det ser samtidig ud til, at befolkningen faktisk reagerer på ændringer. Fra starten af 1980'erne fik man styr på sundhedsudgifterne, men Danmark sakkede bagud på middellevetid og

behandlingsresultater (Goul Andersen & Christiansen, 1991: 110-121), og ønsket om at bruge flere penge på området voksede eksplosivt fra 1979 til 1985. Omvendt kan Fogh-regeringens behandlingsgaranti måske bidrage til at forklare faldet i udgiftskravene i 2003. Fastfrysningen af overførselsindkomster 1982-85 gik hårdt ud over kontanthjælpsmodtagerne, som der undtagelsesvist var et ret stærkt ønske om at hjælpe i 1985.

Nok så vigtigt er spørgsmålet om "deservingness", der synes at bygge på samme kriterier fra land til land (van Oorschot, 2000):

- kontrol: er det selvforskyldt, at folk har brug for hjælp?
- behov: har de stærkt behov?
- reciprocitet: har de selv bidraget?
- identitet: ligner de os andre?
- attitude: opfører de sig passende (udviser de "compliance")?

Gamle og syge scorer normalt højt på alle dimensioner, arbejdsløse lavere, og indvandrere scorer lavest, specielt pga. kriterierne reciprocitet og identitet (van Oorschot, 2006).

Igen kan holdningerne dog afhænge af, både hvordan velfærdsstaten er indrettet, og hvordan partierne omtaler velfærdsstaten. I 1979 var folkepensionen suverænt den ydelse, flest danskere ville sætte i vejret. Folkepensionen ligger stadig højt, men ikke i top. Det kan være påvirket af, at der er indført

forbedringer for de svageste (fx supplerende pensionsydelse fra 2003). Det kan også spille ind, at der i kraft af arbejdsmarkeds-pensioner og andre private pensioner er blevet flere velstående pensionister. Det kan påvirke oplevelsen af, i hvor høj grad pensionister som *gruppe* er trængende.

Det er naturligt at forvente, at oplevelsen af *deservingness* er større, jo mindre ydelsen er. Men det kan i princippet også være modsat. Hvis svage grupper marginaliseres, kan det øge forskellen til flertallet mht. identitetskriteriet. Det er en del af baggrunden for, at synet på de fattigste grupper er markant mere negativt i USA end i Skandinavien (Albrekt Larsen, 2013). Og det er nok også med til at forklare, at danskerne er mindre villige til at bruge penge på kontanthjælp end dagpenge. Dagpengemodtagerne er bedre stillet (mindre behov), men de har bidraget til en forsikring (reciprocitet). Og navnlig ligger de nærmere på identitetskriteriet. Dagpengemodtagerne er de af "os", der har været uheldige at blive fyret. Kontanthjælpsmodtagere bliver lettere set som "those people".

Partier, medier og andre kan i nogen grad påvirke oplevelsen af *deservingness*. I 2011-12 florerede historierne om "fattig-Carina" og "dovne Robert" i medierne. "Fattig-Carina" var hentet frem af et folketingsmedlem for at vise fattigdommen, men det blev et selvmål, fordi "fattig-Carina" ikke var så dårligt stillet endda – og lå fjernt fra at opfylde ethvert af de gængse fattigdomskriterier. "Dovne Robert" blev lanceret i et TV-program, fordi han havde været på kontanthjælp i årevis og ikke var interesseret i arbejde. Omtalen blev omfattende (209 Info Media henvisninger til fattig-Carina, 333 til Robert, og "Dovne Robert" blev kåret som årets nyhedsord i DR-TV). Det kunne aflæses i holdninger til kontanthjælpen, men det var kortvarigt; efter et år var effekten væk (Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2013).

Lidt større effekt havde det, da Venstre den 2. marts 2015 lancerede en kampagne om, at kontanthjælpen var for høj (<http://politiken.dk/indland/politik/art5567362/Venstre-lancerer-kampagne-Kontanthj%C3%A6lp-er-for-h%C3%B8j>). I hvert fald skilte holdningen til kontanthjælp sig ud ved 2015-valget, jf. Tabel 1. Bortset fra indvandring, ulandshjælp og uddannelse var der uændret til stigende spendérvillighed fra 2011 til 2015, men for kontanthjælpen gik det fra en opinionsbalance på + 2 til -6. Blandt venstrevælgere var tilbagegangen lidt større (fra -21 til -36). Men det hører med, at kun 44 pct. af venstrevælgere ville sænke kontanthjælpen; 8 pct. mente, den skulle hæves.

Både når det gælder kontanthjælp og dagpenge, finder flertallet dog niveauet passende. At det ikke skal ses som udtryk for ligegyldighed, blev demonstreret, da effekterne af dagpengeindgrebet i 2010 blev synlige. Da folk i tusindvis faldt ud af dagpengesystemet, overskred man en grænse. Man kan måske tale om en underliggende præmis om *medborgerskab* – at man i tilfælde af ledighed eller sygdom skal kunne forblive en del af samfundet og have adgang til den livsform, der nu engang er den gængse. Selv blandt Venstres vælgere mente op mod 2/3,

at regeringen burde sikre de ledige, der stod til at ryge ud, og flertallet af venstrevælgere – 2/3 af samtlige – tilsluttede sig en afkorting af genoptjeningsperioden til 26 uger (Gallup/Berlingske 16.5.2013; for tilsvarende resultater se Rambøll/Jyllands-Posten 21.5.2013 samt for 2015 Analyse Danmark/Avisen.dk 30.5.2015).

Formentlig blev holdningerne dog også næret af, at en kritisk presse satte fokus på udfaldsproblemet, der gjorde ondt på Socialdemokratiet. Efter at Venstre, Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti 22.10.2015 indgik forlig om et mere fleksibelt dagpengesystem, herunder en beskedent lempelse af genoptjeningskravet, forsvandt problemet prompte fra mediernes dagsorden. Nyhedsinteressen forsvandt med den partipolitiske enighed og skiftet til en regering, der ikke oplevede problemet som en sten i skoen.

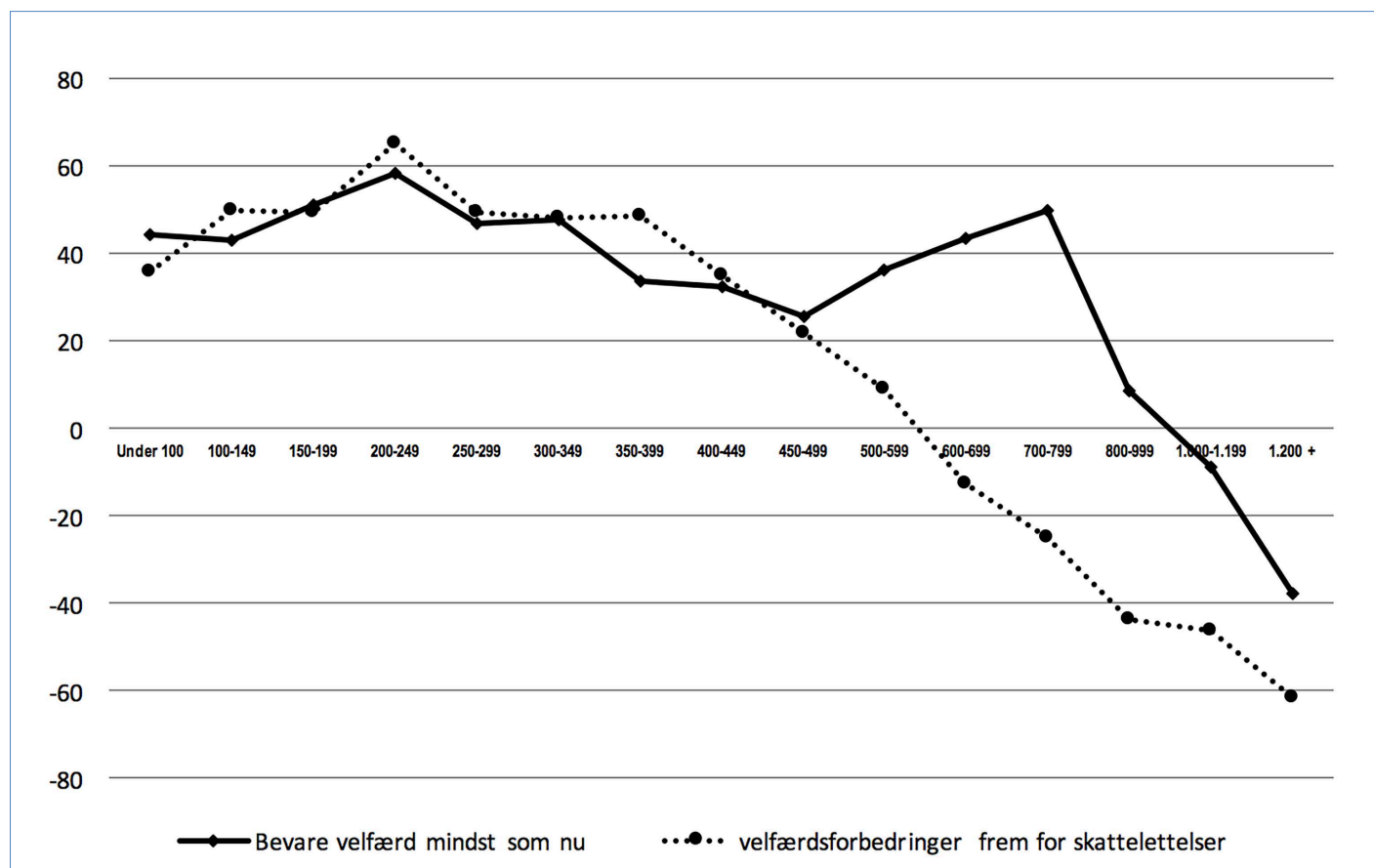
Hvem bakker ikke op om velfærdsstaten?

Generelt er de sociale forskelle i holdningerne til velfærdsstaten beskedne. Holdningerne til de enkelte udgiftsområder følger kun i beskedent grad interesseforskelle (jf. Goul Andersen, 1999; 2003). I modsætning til tidligere (Goul Andersen, 1982) er der i dag en tendens til, at tilslutningen til at øge pensionsudgifterne følger alderen (fra en opinionsbalance på +22 blandt 18-29-årige til hhv. +57 og +61 blandt 60-69-årige og de over 70-årige); men der er ikke nævneværdige aldersforskelle i synet på udgifter til sundhedsvæsen, ældrepleje eller uddannelse, og når det gælder daginstitutioner, er det alene de 18-29-årige, der skiller sig lidt ud (i mindre krævende retning). Socialt finder man som forventet de største forskelle på overførselsindkomsterne: i synet på pensionsudgifter (opinionsbalance +10 blandt højere funktionærer, +62 blandt ufaglærte arbejdere), dagpenge (hhv. -15 og +30), og kontanthjælp (hhv. -30 og +5). Forskellen er dog også synlig, når det gælder sundhedsvæsen og hjemmehjælp. Og endelig kan det nævnes, at unge og højere funktionærer har det mest positive syn på udgifter til indvandring og ulandshjælp (men som nævnt *ikke* i synet på udgifter til uddannelse).

Forestillinger om, at velfærdsholdninger snævert følger interesser, kan hurtigt afkræftes. Der er sociale forskelle i synet på de tre nævnte overførselsindkomster – og der er i øvrigt lige så store sociale forskelle som for 50 år siden i synet på lighed (Goul Andersen, 2016) – men de sociale variationer, man finder, synes mindst lige så ofte at være værdibestemte.

Til gengæld spiller indkomsten ind – men kun for et lille mindretal med høje indkomster. Op til gruppen med indkomst over 800.000 er indkomst stort set uden betydning for ønsket om at bevare velfærdsordningerne. Men herefter sker der et brat fald, og hos personer med indkomst over 1 million dominerer nedskæringskravet. Prioriteringen mellem velfærdsforbedringer og skattelettelse "knækker" noget tidligere: Allerede fra 400.000 sker der et fald, og blandt personer, der tjener mere end 600.000, foretrækker flertallet skattelettelse. Fra 800.000 og op efter er flertallet endda meget markant.

Figur 6. Egenindkomst (brutto) og holdning til opretholdelse af velfærd og prioritering mellem velfærds-forbedringer og skattelettelser. Opinionsbalance i "velfærdsfavør". Procentpoint. 2015.



Kilde: Valgundersøgelsen 2015. Antallet af svarpersoner er beskedent i den øverste ende, så punkterne skal kun tages som illustration, men kurvens form – og den større følsomhed for skattespørgsmålet – går igen fra survey til survey.

Der findes altså en polarisering i velfærdsholdninger. Til gengæld er det ret få personer, vi taler om. 1,4 % af svarpersonerne i undersøgelsen med oplyst indkomst tjener over 1 mill. årligt. 2,6 % tjener over 800.000. 6,7 % tjener over 600.000, og 11,1 % tjener over 500.000. Der er således markant afvigende velfærds- og navnlig skatteholdninger for de øverste 5-10 % af befolkningen. Til gengæld er indkomstens størrelse stort set uden betydning for de 80 % af befolkningen, der tjener mindst.

Er befolkningens holdninger en barriere for ændringer i velfærdsstaten?

Det har været en ret udbredt opfattelse, at befolkningens holdninger sætter en effektiv bremse for ændringer i velfærdsstaten, specielt i nedadgående retning. Det er dog en sandhed med store modifikationer. Som omtalt indledningsvist er borgernes tilslutning også betinget af, at de oplever, der er råd til velfærd.

Her er det næppe en overdrivelse at sige, at befolkningen har en konjunkturmedløbende tankegang. Vi så i Figur 1 toppunkterne for tilslutningen til velfærd i 1997 og 2007. Det er

givetvis stærkt påvirket af den forudgående højkonjunktur. Selv om forventningerne stiger, når økonomien går frem, er effekten dog ikke rent mekanisk. Vælgerne er også påvirkede af politikernes udtalelser. 1997-valget kom ganske vist efter "kartoffelkuren" i 1996, men vælgerne havde stadig statsminister Poul Schlüters berømte udtalelse om, at "det går ufattelig godt", i frisk erindring. Og toppen i 2007 var også påvirket af, at Fogh Rasmussen havde drejet partiet Venstre ind på en positiv kurs i forhold til velfærdsstaten. Som påvist af Shamshiri-Petersen (2010: 266-69) havde dette særlig stor effekt på Venstre-vælgernes holdninger.

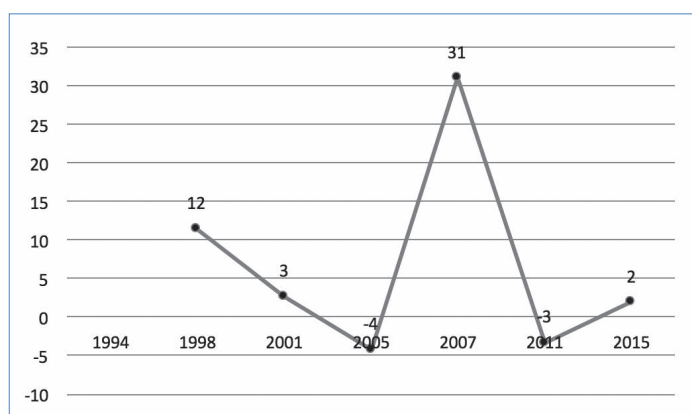
Det betyder ikke, at partierne og politikerne kan styre vælgernes holdninger. Men hvis der italesættes en "brændende platform", og det opfattes som troværdigt, kan befolkningens offervilje mobiliseres. Schlüter-regeringen iværksatte i 1982 en stram sparepolitik med talrige "upopulære" forslag. Men det blev accepteret af vælgerne, fordi krisebevidstheden var så stærk (Petersen et al., 1987; Petersen, 1996). Det blev i øvrigt opfanget af en enkelt Observamåling i Jyllands-Posten (16.10.1982), der overraskende konkluderede, at der var vælgerflertal for alle regeringens forslag. Det byggede dog på,

at man havde opstillet to ja-kategorier: ”1. Synes, forslaget er godt og kan derfor gå ind for det”, og ”2. Synes, forslaget er dårligt, men vil gå ind for det pga. landets økonomiske situation”. Når de to kategorier blev lagt sammen, var der flertal (Goul Andersen, 1988: 164). Det ligner et skoleeksempel på et ledende spørgsmål, men det opfangede faktisk det essentielle, nemlig at tilslutningen er betinget. Økonomien blev opfattet som katastrofal, og der var ønske om, at der blev gjort noget. Da det få år senere angiveligt gik ”ufattelig godt”, blev svarkategori 2 reelt til nej-sigere.

Vælgerne er solidariske – men det er de også med samfundsøkonomien (Petersen et al., 1987, Petersen, 1996; Giger & Nelson, 2013). I 2011 var 53 pct. enige i, at ”i den nuværende økonomiske situation er der ikke råd til at øge de offentlige udgifter til velfærdsopgaver”. Kun 28 pct. var uenige. I 2015 var der 27 pct. enige, men 42 pct. uenige.

Det er velkendt, at krisetider kan bruges til at gennemføre tiltag, der ville være vanskelige at få accepteret under en højkonjunktur. Hovedparten af de mange reformer, der blev gennemført i perioden 2010–15, havde været på tegnebrættet længe – de fleste allerede før krisen. Men det betyder ikke, at ”ubehagelige” reformer kun kan gennemføres under en økonomisk krise. Befolkningen har i mange år haft en bekymring over for, om velfærden kunne opretholdes, fx når der bliver mange flere gamle. Men det er bemærkelsesværdigt, at aldrigudfordringen i Danmark i det store og hele er blevet løst, uden at reformerne har mødt den store modstand. Nogle gange er det sket med klassiske tilslørings teknikker (Pierson, 1993) – Velfærdsreformen 2006, der indekserede pensionsalderen ved udviklingen i restlevetiden for 60-årige var et skoleeksempel. Men det er også i mange tilfælde sket temmelig åbent.

Figur 6. Overvægt, der er uenige i, at velfærdsstaten kan opretholdes på længere sigt. Opinionsbalancer. Procentpoint.



Kilde: Valgundersøgelserne.

SPM. ” På længere sigt er der ikke råd til at opretholde velfærdsstaten, som vi kender den i dag” (pct. uenig minus pct. enig).

Klangbunden har været en temmelig udbredt bekymring for, om velfærdsstaten lod sig opretholde på længere sigt, som vi kender den. Som det fremgår af Figur 7, har der i de sidste 20 år typisk været nogenlunde lige mange bekymrede og ubekymrede – med 2007 som en optimistisk undtagelse.

Det er ikke mindst aldringen, der har trængt sig på. Den massive protest mod 1998-indgrebet i efterlønnen blev af mange tolket som udtryk for, at det ikke var muligt at komme igennem med reformer, men tolkningen var forkert. Allerede i fra februar 1997 og frem, altså næsten to år inden 1998-indgrebet, erklærede et flertal af vælgerne sig enige i, at »Efterlønsalderen bør hæves til 62 år i takt med, at vi bliver flere ældre i Danmark« (Goul Andersen, 2009: 15).² Når vælgerreaktionen blev så voldsom, skyldtes det følelsen af bedrag, mere end reformens konkrete indhold.

Det betyder ikke, at der er carte blanche fra vælgerne til alle reformer. Men det er ikke vanskeligt at få danske vælgere til at acceptere ”upopulære” tiltag, hvis der kan argumenteres for, at de er nødvendige, og hvis de opleves som fordelingspolitisk rimelige. Det er da også karakteristisk, at Danmark er et af de få lande, der stort set har løst aldringsproblemet – uden væsentlig folkelig protest.

Til gengæld er der solid modstand mod *visse* typer af reformer. Det gælder fx brugerbetaling, som hurtigt blev pillet ud af det første moderniseringsprogram under Schlüter-regeringen i 1980’erne: Brugerbetaling har markante fordelingspolitiske effekter.

Andre reformer som udlicitering og inddragelse af frivillige kan støde på modstand fra offentligt ansatte – som har betydelig lydhørhed i befolkningen – men møder ikke de store principielle barrierer, selvom befolkningen som nævnt har et mere positivt syn på den offentlige sektors effektivitet end tidligere.

I angelsaksiske lande har der været reformer i retning væk fra universelle ordninger hen mod større målretning af ydelser (Béland et al., 2014). I Danmark anser beslutningstagerne normalt ikke sådanne reformer for hensigtsmæssige, fordi samspillet mellem skatter og aftrapning af tilskud giver for høje sammensatte marginalsatser. Generelt er det heller ikke populært. Men der er enkelte undtagelser. For eksempel har vælgerflertallet altid støttet, at børne-/ungeydelsen skulle være indkomstafhængig (hvad den blev fra 2014), hvorimod den universelle SU, der blev indført næsten samtidig, altid har nydt stor opbakning i befolkningen (Goul Andersen, 2015).

Voice eller exit: Er tilslutning fra vælgerne en forudsætning for reformer?

Danske vælgere er ikke svære at overtale til ganske vidtgående reformer, hvis de kan begrundes med akut økonomisk pres

NOTE 2 Igen er spørgeteknikken afgørende. Kort forinden havde en Gallup-måling vist (Berlingske Tidende 6.7.1996), at kun 5 pct. ønskede efterlønsordningen afskaffet, 86 pct. ønskede den bevaret. Det kunne ligne et ledende spørgsmål, fordi der henvises til aldringen. Men spørgsmålet ville netop blive præsenteret med dén framing, når det blev aktuelt.

eller langsigtede problemer ved at fortsætte som hidtil. Det er læren fra de sidste 30 år. Får man ikke opbygget en sådan forståelse, kan reformer til gengæld være politisk selvmorderiske. Der skal dog til slut peges på, at udfaldet også *kan* være et andet. Borgerne kan stemme med fødderne og tilpasse sig de ændrede vilkår.

Den tidligere V-regering lagde i 2016 op til en 2025-plan med en årlig vækst i det offentlige forbrug på 0,5 pct. – i regeringsgrundlaget for VLAK-regeringen blev der endda lagt op til en årlig vækst på kun 0,3 pct. Det er væsentligt mindre end befolkningstilvæksten på ca. 0,6 pct. årligt, og hertil kommer en voldsom stigning i antallet af ældre over 75 år på op mod 45 pct. fra 2016 til 2025. Skulle programmet blive realiseret, ville der være lagt op til betydelige nedskæringer i den offentlige service (med mindre der findes meget store produktivitetsforbedringer).

Spørgsmålet er så, hvordan befolkningen ville reagere på dét. Den oplagte mulighed er protest og krav om større bevillinger. Brugere af daginstitutioner, skoler, hospitaler osv. har store forventninger, og de vil sandsynligvis reagere politisk på nedskæringer. Men der er også den mulighed, at de vil betale en ekstra pris og finde mere tilfredsstillende – private – løsninger for sig selv. Ydermere er stort set alle institutionelle begrænsninger for at udbyde privat velfærdsservice i dag fjernet, så det er mulighed for at skabe et marked, hvis der er en efterspørgsel.

Skulle dette ske, er vælgerreaktionen ikke nødvendigvis et krav om tilbagerulning af reformer eller genoprettelse af standarder. Det kunne også tænkes, folk fandt sig helt godt tilfredse som private velfærdsbrugere. Yderst set kunne de endda ønske skattelettelser for at have råd til at få dækket deres velfærdsbehov. Indtil videre er dette kun en teoretisk mulighed – og var der en mulighed for større reformer i 2016, synes tidspunktet i 2017 at være forpasset. Men man skal ikke udelukke muligheden for, at større eller ”snigende” reformer, som vælgerne ikke har bedt om, kan udløse en *crowding in* af privat velfærd, og at de, der vælger en privat strategi til at opnå den ønskede velfærd for sig selv, kan ende med efterfølgende af acceptere situationen.

REFERENCER

- Albrekt Larsen, Christian (2008). *Danskernes nationale forestillinger*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Albrekt Larsen, Christian (2013). *The Rise & Fall of Social Cohesion. The Construction & Deconstruction of Social Trust in the US, UK, Sweden and Denmark*. Oxford: Oxford University Press.
- Albrekt Larsen, Christian & Jørgen Goul Andersen (2013). “Fattigt. Vælgerne mere stabile end politikerne”. *Politiken* 24.1.2013. Debat p.10.
- Béland, Daniel, Paula Blomqvist, Jørgen Goul Andersen, Joakim Palme & Alex Waddan (2014). “The Universal Decline of Universality? Social Policy Change in Canada, Denmark, Sweden, and the United Kingdom”. *Social Policy & Administration*, vol. 48 (7), pp. 739-756.
- Giger, Nathalie & Moira Nelson (2013). “The Welfare State or the Economy? Preferences, Constituencies, and Strategies for Retrenchment”, *European Sociological Review*, vol. 29 (5), pp. 1083-1094.
- Glans, Ingemar (1984). “Fremskridtspartiet – småborgerlig revolt, högerreaktion eller generel protest?”, pp. 195-228 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard, red., *Valg og vælgeradfærd. Studier I dansk politik*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Goul Andersen, Jørgen (1982). »Den folkelige tilslutning til socialpolitikken – en krise for velfærdsstaten?« pp. 175-209 i Dag Anckar, Erik Damgaard & Henry Valen (red.), *Partier, ideologier, væljare*. Aabo: Aabo Academy Press.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). “Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik”, pp. 145-190 i Karl-Henrik Bentzon, red., *Fra vækst til omstilling – moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Goul Andersen, Jørgen (1999) »Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare State Support: Denmark in the 1990s.« pp.13-33 in Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby, eds. *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. London: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). “Farligt farvand: Vælgernes holdninger til velfærdspolitik og skatter”, pp. 293-314 i Jørgen Goul Andersen & Ole Borre, red., *Politisk forandring. Værdipolitik og nye skillelinjer ved folketingsvalget 2001*. Aarhus: Systeme.
- Goul Andersen, Jørgen (2008). “Public Support for the Danish Welfare State”, pp. 75-114 i Erik Albæk, Leslie C. Eliason, Asbjørn Sonne Nørsgaard & Herman M. Schwartz, eds., *Crisis, Miracles, and Beyond*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2009). Retrenchment with consent. Framing, persuasion and ambivalent attitudes in two Danish Welfare Reforms. Paper prepared for ESPA Net conference Urbino, 17–19. Sep. 2009. Trykt som CCWS Working Paper No. 74.
- Goul Andersen, Jørgen (2015). “Universalisme eller målretning? Ambivalente holdninger – og praktiske operationaliseringer af universalisme”,

- pp. 105-118 i Christian Albrekt Larsen & Jørgen Goul Andersen (red.), *Den universelle velfærdsstat. Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*. København: Frydenlund Academic.
- Goul Andersen, Jørgen (2016). "Er arbejderne gået mod højre – og er vælgerkorpset?" pp. 128-141 i Jørgen Goul Andersen & Ditte Shamshiri-Petersen, red., *Fra krisevalg til jordskredsvalg. Vælgere på vandring 2011-2015*. København: Frydenlund Academic.
- Goul Andersen, Jørgen & Peter Munk Christiansen (1991). *Skatter uden velfærd*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen & Rune Stubager (2013). "Krise og velfærdsholdninger", pp. 163-188 i Rune Stubager, Kasper Møller Hansen & Jørgen Goul Andersen, red., *Krisevalg. Økonomien og folketingsvalget 2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Carsten (2012). "Labor market- versus life course-related social policies. Understanding cross-program differences", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19 (2), pp. 275-291.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og Politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nielsen, Hans Jørgen (1979). *Politiske holdninger og fremskridtsstemme*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Petersen, Eggert, Ole Steen Kristensen & Knud-Erik Sabroe (1987). *Danskernes tilværelse under krisen, bd. II. Studier i den politisk-psykologiske udvikling 1982 til 1986*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Petersen, Eggert (1996). "Den samfundspsykologiske udvikling 1982-1986-1988-1990-1994", pp. 15-168 i Eggert Petersen et al., *Danskernes trivsel, holdninger og selvansvarlighed under "opsvinget". Træk af den politisk-psykologiske udvikling 1982-86-88-90-94*. Aarhus: Psykologisk Institut/Aarhus Universitetsforlag.
- Pierson, Paul (1993). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (1998). *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shamshiri-Petersen, Ditte (2010). *Holdnings- og partiskift blandt danske vælgere på basis af paneldata*. Phd-afhandling, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Svallfors, Stefan (1989). *Vem älskar välfärdsstaten?* Lund: Arkiv Avhandlingsserie.
- van Oorschot, Wim (2000). "Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public", *Policy & Politics*, vol. 28 (1), pp. 33-48.
- van Oorschot, Wim (2006). "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states", *Journal of European Social Policy*, vol. 16 (1), pp. 23-42.
- Wilensky, Harold L. (1976). *The New Corporatism: Centralization, and the Welfare State*. Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology.