

# (U)retfærdigt!

Og hvad det så kommer velfærdsstaten ved

*af Klaus Petersen*

I efteråret 2006 gik der chokbølger gennem Danmark. UEFA – den europæiske fodbold organisation – havde bestemt, at FC København ikke måtte servere fadøl til Champions League kampene i Parken. Det var en slem bet for dansk fodboldkultur. Og endnu værre blev det, da det kom frem, at UEFA-bosserne selv – sammen med dem, der slog deres folder i VIP-logerne – var undtaget fra de restriktive regler. Nu var det ikke bare et irritationsmoment – det var uretfærdigt!

Godt nok har velfærdsstaten ikke så meget med professionel fodbold at gøre. Udover at vi alle betaler for det enorme politiopbud over skattebilletten. Pointen her er da også bare den, at oplevelse af uretfærdighed er en følelse, vi alle kender. Vi udsættes hele vejen gennem livet for forhold, der berettiget eller uberettiget opleves som uretfærdige. Nogle gange får vi rettet op på tingene eller indgår et kompromis, som giver lidt indrømmelse, og som er til at leve med. I Parken endte det med lyst øl. Andre gange er uretfærdigheden ikke til at ændre.

Retfærdighedssansen er en slags børnelogik. Min datter har i hvert fald en fortrinlig udviklet en af slagsen. Hvorfor bestemmer voksne mere end børn? Hvorfor kan voksne købe det, de har lyst til, mens børn ikke kan? Hendes intuition siger, at det er *uretfærdigt*. Et ord hun ganske flittigt bruger i sine løbende forhandlinger med forældrene.

På den ene side bekender samfundet sig til retfærdighed – og på den anden side er retfærdighed i alle livets forhold en urealistisk forestilling. Alle i en retsstat som det danske samfund er enige om, at retssystemet skal være retfærdigt, og at alle skal være lige for loven. På dansk grund har fx retsfilosoffen Alf Ross hævdet, at retfærdighed i de fleste tilfælde er det samme som lighed. Derfor kræver retfærdigheden, at 'de lige skal

behandles lige'. De, der opfylder samme kriterier, skal behandles ens. Derfor ligger der ikke andet i retfærdighedens ide og lighedsidealet, end at regler skal anvendes korrekt. Og der skal regler til for at fastslå hvilke kendetegn ved en handling, en person eller en situation, man bør holde sig til, når det skal bedømmes, hvad der er lige, og hvad der er ulige.

Går vi bare et par skridt uden for den formelle juridiske eller abstrakt filosofiske retfærdighedslogik, melder problemerne sig. Så snart vi begynder at diskutere social retfærdighed eller retfærdighed i fordelingen af byrder og goder, så bliver det mere kompliceret, og enigheden bliver langt sværere at få øje på.

Er det fx retfærdigt, at en tidligere TeleDanmark direktør modtog adskillige millioner i løn og bonus? Mange almindelige danskere – inklusive bortrationaliserede Teledanmark-ansatte – vil mene nej; men direktøren henviste til, at det bare var udtryk for hans markedsværdi (og dermed retfærdigt). Er det uretfærdigt, at Socialdemokratiets politiske ordfører bliver rig på grund af prisstigninger på hans parcelhus? Nogle vil opleve det som eksempel på en voksende og uretfærdig social ulighed, mens han selv (med afsæt i en klassisk *liberal* retfærdighedsopfattelse) konstaterer, at der jo ikke er nogen, som bliver fattigere af, at hans formue vokser.

Det kan være svært at komme til rette med typiske modstillinger som eksempelvis:

- »Først-til-mølle«-princippet vs. »fordeling efter behov«,
- »løn som fortjent« vs. »de bredeste skuldre bærer det tungeste læs«,
- »nyde efter behov« vs. »alle skal have lige meget«.

Det er ikke så lige til at finde svaret på, hvad der er retfærdigt, og hvad der er uretfærdigt. Men – og det er udgangspunktet for det følgende – vi kan ikke undvære en retfærdighedsopfattelse, og der findes en slags fælles arvegods i den statsbygning, som vi kalder for velfærdsstaten, om hvad der er retfærdigt og uretfærdigt. Alle de nedenstående problemer og indbyggede modsætninger til trods, er det tydeligt, at der er nogle retfærdighedssynspunkter, som er stærkere forankret i det danske samfund end andre.

### Hvad er retfærdighed?

Det er altid en god idé at gøre sig klart, hvad man snakker om; men det er mere end almindeligt svært, når det gælder »retfærdighed«. Begrebet

bruges – lidt forskelligt – i forskellige fagdiscipliner, og inden for de enkelte discipliner er der uenighed mellem forskellige retfærdighedsopfattelser.

Det filosofiske spor fører – som næsten altid – tilbage til antikken. Her finder man nogle helt principielle diskussioner om retfærdighed. Er det noget menneskeskabt, eller er det en større givet og forpligtende idé? Findes der retfærdighedsprincipper eller -love, som er hævet over menneskene, eller er det noget, man forhandler sig til rette om? Hvis der er noget givet og altid gyldigt, hvad er det så for principper? På baggrund af sådanne hovedspørgsmål, udviklede der sig distinktioner mellem forskellige former for retfærdighed.

Ikke mindst Aristoteles' skelnen mellem almen og specifik retfærdighed er central. Den almene (formelle) retfærdighed knytter sig til samfundets lovgivning, mens den specifikke handler om fordelingsproblemer. Hos ham – som langt senere hos Alf Ross – knyttes retfærdighed og lighed sammen, ligesom fordelingshensynet spillede en rolle. Derfor skelnede han mellem ligevægts- og fordelingsretfærdighed. Den første handler om forholdet mellem to parter, der fx bytter noget med hinanden. Ydelse og modydelse skal da ækvivalere hinanden, hvis der skal være ligevægt i retfærdigheden. Fordelingsretfærdigheden træder mere ind i billedet, hvis der er en tredjepart, som deler sol og vind lige. Det kan være forældrene, der træffer afgørelse om deling mellem deres børn, og det kan være statsmagten, der beslutter sig for, hvordan den samfundsmæssige kage skal skæres.

Lidt forenklet og firkantet er det vel ikke urimeligt at mene, at den almene (formelle) retfærdighed har været forholdsvis vel forankret i Danmark, siden demokratiets indtog, mens spørgsmålet om retfærdighed i fordelingsproblemer (social retfærdighed) har været langt mere kontroversielt. Det gælder ikke mindst, når man ser på den daglige politiske brug af ordet retfærdighed.

Nervelæge Carl Jørgensen har (baseret på dagligdagens brug af ordet) i et lille skrift fra 1934 udviklet to former for anvendelse af begrebet retfærdighed. Den første handler om *formel* eller *proceduremæssig* retfærdighed. Det er den retfærdighedsopfattelse, som hviler på et formelt regelsystem (fx et karaktersystem eller et system til beregning af arbejds-skadeerstatninger), og som hævder, at ens forhold burde give samme resultat. Overfører man dette på samfundet, kommer Carl Jørgensen frem til en nogenlunde anvendelig definition: »Retfærdighed i dens snævre og rette Betydning betyder den Egenskab ved sociale, etiske

eller juridiske Domme, at de stemmer overens med Gruppens faktiske etiske Plan og Værdisystem.« Uretfærdighed bliver så simpelthen en afvigelse fra denne formelle retfærdighed.

Den anden brug af »retfærdighed« retter sig mod forskellige former for *social uretfærdighed* baseret på oplevelsen af store forskelle i løn, levevilkår m.v. Den defineres som »... den Egenskab ved indbyrdes Taksationer imellem uensartede Værdier, at de svarer til en personlig Følelse af eller Forestilling om Rimelighed og Billighed.« Carl Jørgensen er særdeles skeptisk over for den sidste brug, fordi han mener, det er utopisk at udvikle regler for social retfærdighed.

Det udelukker ikke, at man griber ind over »uretfærdige forhold«, men man skal bare kalde dem noget andet: »I et Samfund, der paa sit Program har et saa fredeligt og frugtbart Samarbejde imellem Borgerne som muligt, vil man meget vel kunne skelne mellem tilbørlige og utilbørlige, rimelige og urimelige Vederlagsforhold. Forhold, som i unødvendig Grad kompromitterer den fredelige og frodige Samvirken, bliver selvsagt usociale, mislige, eller hvordan man nu vil udtrykke sin Forkastelse af dem. Sproget byder adskillige Gloser til at udtrykke Kritikken i, og man behøver ikke at forgribe sig paa Ordet »uretfærdigt«.

Carl Jørgensen er mere sprogrenser end filosof. Han vil skabe klarhed i begrebernes verden og begrænse brugen af »retfærdighed« til den mere formelle diskussion. Det er selvfølgelig en helt urealistisk ambition, fordi den dobbelte brug allerede var etableret ude i den virkelige verden. Men selvom Carl Jørgensens lille skrift ikke er en filosofisk klassiker, lykkes det ham alligevel på et forholdsvist enkelt sæt at gøre klart, at ideer og betragtninger om (eller målestokke for) retfærdighed næppe kan udvikles som rationelt begrundede principper. I hvert fald kun hvis man er filosof og holder sig til meget abstrakt formulerede udsagn. Under alle omstændigheder vil man ende op med normative problemstillinger: Hvordan kan man vide om dette eller hint retfærdighedsprincip er sandt eller falsk? Er det retfærdigt at brandbeskatte Henning Dyremoses aktieoptioner, eller er det retfærdigt, at han får den løn, han er »værd«? Svaret må nødvendigvis afhænge af den retfærdighedsopfattelse, man abonnerer på, og derfor være baseret på et værdisystem (et normativt grundlag) og en konkret historisk kontekst.

»Retfærdighed« er således ikke så meget i sig selv, men skal mere forstås som et normativt eller moralsk princip, der indeholder en henvisning til andre substantielle normative principper som fx lighed og

frihed. Det er altså ikke nok at kræve retfærdighed som sådan. Man er nødt til at specificere retfærdighedens indhold i forhold til fx liberale demokratiske principper, økonomiske og sociale lighedsmålsætninger eller forestillingen om, at alle har lige adgang til velfærdsstatens ydelser. Man behøver ikke at være professionel historiker for at se, at sådanne retfærdighedsopfattelser har forandret sig over tid og mellem samfundsgrupper. Det er således i en velfærdsstatslig sammenhæng et tvivlsomt projekt at ville opstille generelle regler for retfærdighed/uretfærdighed. Disse forestillinger vil skifte og udvikles over tid på samme måde, som velfærdsstatens værdisystem forandres og udvikles. Begynder man at grave i det, bliver det også klart, at Carl Jørgensens to retfærdighedsopfattelser går igen i forholdet mellem velfærdsstat og retfærdighed.

### Velfærdsstaten og den formelle retfærdighed

I løbet af 1800-tallet blev det mere og mere almindeligt at fokusere på formel retfærdighed. Det vil sige, at selve lovens indhold (de konkrete forbud, de konkrete straffe) byggede på subjektive og kontekstafhængige vurderinger, mens juristerne skulle bekymre sig om, at lovene ikke var uretfærdige i den forstand, at de favoriserede nogle grupper på andres bekostning eller virkede helt tilfældigt. Det var en udviklingsproces, som var tæt knyttet til opbygningen af en moderne demokratisk stat i kølvandet på den demokratiske forfatning af 1849 og de følgende årtiers gradvise forankring af demokratiet.

Nu er det selvfølgelig ikke sådan, at formel retfærdighed er garant for retfærdighed, så lidt som rimeligt klare spilleregler for fodbold ikke udelukker snyd, bestikkelse eller nogle holds usædvanlige dommertække. Men formelle regler har selvfølgelig den fordel, at den uretfærdigt behandlede med noget større ret kan råbe »snyd!«. Et andet problem er, at retfærdighed (og uretfærdighed) kan opleves både i lovens indhold og i dens håndhævelse.

Den indholdsmæssige retfærdighed er bestemt af Folketingets flertal. Der findes kun et enkelt tilfælde (Tvindloven), hvor Højesteret har underkendt indholdet af en lov Folketinget har vedtaget. Man kan således mene, at fx kontanthjælpsloftet er uretfærdigt, men det er indført af et parlamentarisk flertal og kan kun ændres via det politiske system. Håndhævelsen af lovene er et mere problematisk område. Derfor kom en del af retfærdighedsdiskussionen til at handle om, hvordan et retfærdigt retssystem institutionelt skulle bygges op. »Med lov skal land bygges«, som der står på danske retsbygninger. Man skal

fx sikre, at alle parter bliver hørt og får en fair behandling, der skal være mulighed for at klage osv. Det er i dag helt basale principper i dansk retspleje, som selvfølgelig også rækker ind på velfærdsområdet, hvor sager om formel ulighed fx i myndigheders sagsbehandling kan pirre retfærdighedsfølelsen. Det var fx tilfældet, da DBU og en række store danske virksomheder havde sikret sig hurtig sagsbehandling hos Udlændingesservice, mens sagsbehandlerne modtog forskellige ydelser som fx rejser til fodboldlandskampe. Derfor er der i henseende til de fleste velfærdsinstitutioner og de dertil knyttede myndigheder udviklet forskellige former for brugerkontrol og klageregler.

Den formelle retfærdighed blev på denne måde gradvis indbygget i de demokratiske og politiske institutioner. Det var en lang proces – og på mange måder bliver den nok aldrig helt afsluttet. Ej heller den formelle retfærdighed vandt i et hug indpas i velfærdspolitikken. Man kan snarere mene, at velfærdspolitikken hele tiden haltede bagefter det almene samfund. Tager man fx aldersforsørgelsen af 1891 – den moderne sociallovgivnings gennembrud i Danmark, gav den nok alle danske borgere over 60 år mulighed for aldersunderstøttelse; men det var op til de lokale administratorer (typisk sognerådet) både at vurdere, om der reelt forelå trang, og hvor meget hjælp, der i givet fald var behov for. Derfor udviklede der sig en noget forskellig praksis i de enkelte kommuner. Det forekom ikke helt retfærdigt, at den enkeltes økonomiske skæbne i alderdommen eller i andre sociale trangssituationer skulle afhænge af hans eller hendes adresse. Deraf fulgte ideen om, at sociale ydelser som fx aldersrenten skulle gives som en veldefineret rettighed. Gennembruddet for rettighedstanken var pensionsreformerne i 1921 og 1922, og med K. K. Steincke som socialminister blev det yderligere forankret med socialreformen i 1933. Hermed blev retfærdighed sat på formel. Den enkelte borger kunne i en given situation – fx at vedkommende fyldte 60 år – læse i lovteksten præcis hvilken ydelse, han eller hun havde ret til givet formue, indkomst, ægteskabelig status m.v. Dette såkaldte retsprincip – eller med den britiske samfundsforsker T.H. Marshall's begreb: sociale rettigheder – blev så videre udviklet for de øvrige indkomstoverførsler og blev et centralt element i sikringen af den formelle retfærdighed i dansk velfærdspolitik.

Der er i den forbindelse to ting, som er interessante. For det første, at den mere og mere udspecificerede rettighedsside ikke blev fulgt parallelt på »pligt-siden«. Her er der snarere tale om, at kravene eller forudsætningerne er blevet nedtonet. Mens man fx hos Steincke i hans

Folkeforsikringslov fra 1933 havde en række vandelskrav, som skulle være opfyldt – fx at man ikke måtte være straffet, skulle have levet et pænt liv etc. – forenkles dette gradvist, så det primært handler om statsborgerskab evt. kombineret med en arbejdspligt for dem under pensionsalderen.

På nogle områder har vi uddelegeret behovsvurderingen til eksperter. Det gælder fx på sundhedsområdet, hvor det er lægerne, som bedømmer det konkrete behov (og dermed også om det ene behov er større og mere presserende end det andet). Eller i uddannelsessystemet, hvor det langt hen er lærere, pædagoger og psykologer, der foretager vurderingen. Det andet interessante er, at denne rettighedsfokusering med hensyn til indkomstoverførslerne ikke har en parallel på servicesiden. Når det gælder sygebehandling, hjemmehjælp m.v., er man fortsat overladt til en form for skøn, og der accepteres store regionale forskelle. Det blev for nylig aktualiseret i forbindelse med diskussionen om serviceniveauer og kommunesammenlægninger. Det kan synes paradoksalt, at vi på den ene side har vænnet os til store forskelle fx i niveauet for hjemmehjælp, mens folkepensionen er fuldstændig centralt reguleret. En beslutning om 15 pct. lavere pensionsydelser i Hobro ville fremkalde voldsomme reaktioner. Det ville ikke være retfærdigt.

Den formelle retfærdighed handler altså ikke kun om at få veldefinerede rettigheder. Den handler også om, at beslutningsprocedurerne er velregulerede, så sagsbehandlingen (håndhævelsen) ikke bliver tilfældig. Der er både på kommunalt og nationalt niveau blevet udviklet velfungerende velfærdsbureaukratier med en høj grad af professionalisme og ekspertise, som i vid udstrækning sikrer dette. For borgerne ligger sikkerheden i den høje grad af regulering og ikke mindst i de formelle klagemuligheder. Det følger naturligt med de veldefinerede rettigheder, at der er muligheder for at klage, hvis man føler sig » snydt«. Men man kan også se, at velfærdsstaten som institution fra 1950'erne og frem i stigende grad forsøger at sikre den formelle retfærdighed: At folk faktisk får, hvad de i en given situation har ret til. Der er to redskaber på spil: Oplysning og klagesystemer. Det er tydeligt, at oplysningsarbejdet i forbindelse med nye sociale reformer forøges. Nye ydelser som folkepensionen i 1950'erne, revalideringen i 1960'erne eller efterlønnen i 1970'erne blev fulgt op af et omfattende informationsarbejde. »Hvad har du ret til?«. Og mener man ikke at få, hvad man har ret til, kan man klage. I løbet af 1960'erne blev der desuden udbygget en række klageprocedurer i forhold til velfærdsstatens serviceside. Det spillede

blandt andet en rolle i forbindelse med socialreformkommissionens arbejde i sidste halvdel af 1960'erne.

### En socialt retfærdig velfærdsstat

Social retfærdighed bygger som begreb på den tanke, at man kan opstille en række principper for en mere retfærdig fordeling i samfundet. Det var det, den tidligere nævnte Carl Jørgensen var skeptisk overfor.

På den filosofiske bane har filosoffer søgt at opstille retningslinjer for et retfærdigt samfund og har i den forbindelse også bevæget sig ind på velfærdsstatens område. Bedst kendt er nok den amerikanske filosof John Rawls, der med sin teori om retfærdighed (fra 1971) bl.a. integrerede social retfærdighed som bærende for det ideelle samfund. Det har dog fremkaldt voldsomme modreaktioner fra nogle af 1980'erne-nyliberalismens åndelige fædre som Fr. von Hayek og Robert Nozick. For dem er enhver tanke om en samfundsskabt social retfærdighed på det nærmeste udtryk for tyveri, totalitarisme, ineffektivitet eller ideologisk vanvid.

Ser man på de forskellige landes velfærdsmodeller, har de også grebet 'retfærdighedsbegrebet' meget forskelligt an. Det handler blandt andet om, hvordan staten skal fordele sine ydelser til borgerne og den slags. Det er der mildest talt ikke enighed om. Skal de fordeles på baggrund af den enkeltes fortjeneste? Det er et retfærdighedsprincip, som vi fx kender fra den kontinentaleuropæiske velfærdsmodel, hvor alderspensioner og andre overførselsindkomster afhænger af ens tidligere præstationer (læs: indkomst) på arbejdsmarkedet. Skal der kun fordeles til dem, som ikke kan klare sig på markedets vilkår? Det er det, vi normalt siger, kendetegner den amerikanske model. Eller skal ydelserne fordeles efter behov? Det er, hvad vi forestiller os, karakteriserer den danske model, hvor der er fokus på omfordeling, reduktion af ydelser ved høj formue og indkomst og dermed udelukkelse af de mest velstillede.

Det rejser så hele problemet om, hvordan man definerer og bestemmer et behov. Hvad er et rimeligt og retfærdigt behov? Der er fx bred tilslutning i det politiske system til, at det hverken er retfærdigt eller hensigtsmæssigt, hvis man kan modtage mere i overførselsindkomst, end man kan tjene på arbejdsmarkedet.

Kan man få for megen retfærdighed? Det kan man næppe – sådan helt individuelt. Oplevelsen af uretfærdighed er næppe noget godt livsgrundlag (selvom det kan være en meget stærk drivkraft). Man kender det fra familien, hvor ens søskende får lidt mere fra forældrene, end

man selv fik; på arbejdspladsen, når der skal forfremmes og deles ny løn ud; når naboen arbejder sort, mens man selv betaler sin skat; når velfærdsstaten træder til for alle andre end lige en selv osv. osv. Det er giver sammenbidthed og stress.

Men det er lidt anderledes, når det drejer sig om samfundsniveauet. Så bliver det så meget mere kompliceret. Der er jo ikke et givet princip for retfærdighed, som gælder alle. I nogle tilfælde vil det være sådan, at retfærdighed for nogen skaber uretfærdighed for andre. Det gælder fx social retfærdighed. At skabe lighed er som at fange et stykke vådt sæbe. Ikke så snart har man udraderet en ulighed, før man har skabt en ny for nogen. Den amerikanske sociolog Charles Tilly har således talt om, at markedet ikke bliver styret af en usynlig hånd, men snarere af en »usynlig albue«. Så ideen om at skabe absolut lighed er dødsdømt fra starten. Man behøver bare at tænke på de tidligere kommunistiske samfund, hvor lighed om noget var et bærende princip. De færreste vil ved deres fulde fem påstå, at man her opnåede en større grad af retfærdighed.

Nu skal man være en ret hårdkogt neoliberal ideolog for at sammenligne den danske velfærdsstat med DDR eller Nordkorea, og ingen har om den danske velfærdsstat påstået, at det var dens mål at skabe total retfærdighed i alle livets aspekter. Men aben sidder alligevel på velfærdsstatens skulder. Det er i hvert fald vigtigt at skelne mellem »at være retfærdig« og »at ville skabe retfærdighed«.

Det er klart, at velfærdsstaten som en service- og sikringsinstitution skal være retfærdig i forhold til sine borgere. Det betyder, at principperne for velfærdsstatens (om)fordeling skal opfattes som legitime og i en eller anden grad retfærdige. Det er her, vi kommer til at kredse omkring nogle af den danske velfærdsstats grunddogmer:

- Det er vigtigt, at alle er med (universalismen);
- Hjælpen skal ikke være tilfældig og have almissepræg (retsprincipet);
- Der skal være sammenhæng mellem ret og pligt (ydelsesetikken);
- De stærkeste skuldre skal bære de tungeste læs (fordelingsetikken på finansieringssiden; det progressive skattesystem);
- Man skal yde efter evne og nyde efter behov (fordelingsetikken på ydelsessiden; indkomstaftapningen);
- Det skal kunne betale sig at arbejde (arbejdsetikken):



Man kan let empirisk udvande disse principper. Fx betyder den lempe- lige boligbeskatning og alskens fradragsmuligheder, at det progressive skattesystem næppe er så progressivt, som de fleste tror. Eller hvis vi ser på sammenhængen mellem ret og pligt, er den nogle gange meget abstrakt. Og det her med at yde efter evne og nyde behov, det kan tendere til at blive erstattet af sort arbejde og krævementalitet; men pointen er, at principperne alligevel er der, og når nogen bevisligt »snyder« i forhold til disse grundlæggende spilleregler, så opleves det som uretfærdigt af dem, der holder sig til »reglerne«. Kontanthjælpsloftet er et andet eksempel. Motivationen var i udgangspunktet, at det skulle skabe incitament til at arbejde (altså noget med hensigtsmæssighed), men da undersøgelser viste, at det nok ikke påvirkede incitamenterne væsentligt, så faldt fortalene tilbage på et retfærdighedsargument, som netop ikke behøvede yderligere forklaring.

Går vi tættere på de enkelte ordninger, bliver retfærdighedskravet endnu stærkere. Den formelle retfærdighed skal være i orden, så man ikke kan komme lettere til SU-ydelser, sygedagpenge eller behandling på det lokale hospital, fordi ens far er bankdirektør og spiller golf med borgmesteren og overlægen. På samme måde som vi ikke accepterer lavere dagpenge eller pensioner til nogen, fx fordi de er kvinder. Opdages sådanne brud på den formelle (proceduremæssige retfærdighed), er der en 'rigtig god sag'. I hvert fald så længe man hører til det nationale fællesskab.

Det bliver straks mere kompliceret, når vi skal forhandle om, hvor megen retfærdighed velfærdsstaten skal skabe. Mens kvinder ikke må behandles dårligere, fordi de er kvinder (og fx lever længere end mænd), så må fx arbejdsmarkedspensioner gerne afspejle kvinders overrepræsentation på lavtlønsområder (og at kvinder reelt tjener mindre end mænd). Interessant nok må velfærdsstaten gerne kompensere for biologisk betinget uretfærdighed, når det handler om kvinder (med barselsorlov m.v.), mens det ikke på samme måde er legitimt, når det handler om mænd. Fx ville et forslag om højere pensionsalder for kvinder med henvisning til deres højere gennemsnitslevialder næppe vinde gehør. Det falder uden for velfærdsstatens retfærdighedsfære på samme måde som, når bankdirektørens søn behandles hurtigere for sin sygdom, fordi hans far har råd til at indlægge ham på et privat hospital.

Det typiske er derfor, at konkrete krav om retfærdighed ofte formuleres negativt med krav om ligestilling. Det vil sige, at man påpeger det uretfærdige i fx, at danske boligejere har fået store skattefrie gevinster over de senere år, mens de uden for boligmarkedet ikke har oplevet

samme formuevækst. Svaret bliver så ikke at beskatte boligejerne – som en socialdemokratisk politiker formulerede det, så var der jo ikke nogen bistandsklienter, der havde mistet noget, fordi hans parcelhus i en københavnsk omegnskommune var steget i værdi. Svaret bliver i stedet, at man forlanger, at lejerne skal kompenseres. Nu har dansk boligpolitik altid været fyldt med paradokser, men lignende fænomener genfindes på en række andre områder. Retfærdighed diskuteres næsten altid konkret som uretfærdighed.

Når velfærdspolitik og retfærdighed alligevel er blevet vævet så tæt sammen, hænger det nok sammen med, at begrebet har en fantastisk 'drive' eller mobiliserende effekt. Kravet om retfærdighed (eller kampen imod uretfærdighed) kan ændre verden.

### **Social uretfærdighed som drivkraft**

Slår man op under »retfærdighed« i forrige århundredskiftes danske opslagsværk *Salmonsens Leksikon*, findes ordet slet ikke. Det nærmeste, man kommer, er »Retfærdiggørelse« (se Synsforladelse). Slår man godt et århundrede senere op i *Den store danske Encyklopædi*, får man en udredning over flere spalter skrevet af flere forfattere. Man skal være forsigtig med at trække en lige linje mellem to historiske nedslag, men det siger dog et eller andet. Forklaringen er næppe, at alle for 100 siden vidste, hvad retfærdighed var. Den er snarere, at der er sket noget dramatisk i mellemtiden.

Omkring 1900 oplevede det danske samfund voldsomme forandringer. Der var folkevandringer fra land til by, som medvirkede til at skabe en koncentration af sociale problemer i byerne. Der skete en gradvis omstilling fra det gamle patriarkalske samfund til et moderne lønmodtagersamfund. Der indtrådte en gradvis demokratisering, som bragte helt nye aktører på den politiske bane – og dermed nye opfattelser af, hvad der var den mere retfærdige samfundsmodel. De fleste forskere vil være enige om, at dette var en vigtig baggrund for udmøntningen af de første moderne socialpolitiske reformer i perioden 1891-1907.

De nye sociale love sigtede netop på at udskille grupper med behov for forsørgelse, som uforskyldt var kommet i vanskeligheder. Det førte til sociale reformer for de ældre (1891), de syge (1892), ofrene for arbejdsulykker (1898) og de arbejdsløse (1907). Men for de mere »selvforskyldte« situationer hjalp ingen kære mor. Her var man stadig overladt til det barske fattighjælpsystem, til familien eller til filantropien.

Den dramatiske omvæltning, de store sociale problemer og den stærke økonomiske ulighed gav god grobund for social indignation, som historisk set har været en vigtig drivkraft. Et at de mest kendte eksempler er socialreformatoren og børnesagsforkæmperen Peter Sabroe (1867-1913), der både som politiker og journalist bragte den sociale uretfærdighed og børns usle sociale vilkår ind i folks stuer. Sabroe berettede dramatisk om sult, vold, usle boligforhold, kulde, arbejdsulykker, gråd og omsorgssvigt som en del af dagligdagen både for børn i det, som i nutidens sprog hedder udsatte familier og på børnehjem.

Denne sociale indignation – følelsen af en uretfærdighed – findes også tydeligt i dele af den tids litteratur og kunst. Danske klassikere som Henrik Pontoppidans (1857-1943) socialrealisme i fx novellesamlingen »Fra hytterne« (1887), Martin Andersen Nexø's (1869-1954) hovedværk *Pelle Erobreren* (1906-10) og frem for alt Jeppe Åkjær (1866-1930) med digte som *Jens Vejmand* (1905) har været med til at bane vejen for den første velfærdspolitiske lovgivning. Som Erhard Jacobsen meget sigende har formuleret det, har Jeppe Åkjær betydet væsentligt mere for det danske Socialdemokrati end Karl Marx.

Fra sidst i 1920'erne blev Socialdemokratiet gradvist den vigtigste politiske drivkraft bag den række af sociale reformer, som udgør velfærdsstatens rygrad. I begyndelsen handlede det om retfærdighed knyttet til arbejderklassen selv. »Gør din pligt og kræv din ret«, som der stod på de røde faner omkring 1900. Det handlede – blandt andet – om at gøre op med grundlæggende uretfærdigheder i forhold til demokratiske rettigheder (indtil 1915 var størstedelen af befolkningen udelukket fra at stemme), sociale uretfærdigheder som fx utryghed i alderdommen eller ved sygdom og arbejdsløshed, dårlige opvækstvilkår for børnene mv. At kunne mobilisere omkring sådanne retfærdighedskrav gav den socialdemokratiske arbejderbevægelse enorm vind i sejlene i en periode, hvor social nød og utryghed var udbredt.

Efterhånden som Socialdemokratiet erobrede den politiske magt, blev det lettere at begynde at imødekomme retfærdighedskravene. Det skete først på det kommunale niveau under det 20. århundredes første årtier, hvor en række »røde« byer som Århus, Nakskov og Esbjerg fik socialdemokratisk bystyre, og hvor der blev iværksat en række offentlige initiativer og opbygget offentlige institutioner til at bøde på uretfærdighederne. Man kan stadig i dag se alderdomshjemmene, skolebygningerne og kommunehospitalerne fra den tid. Man kan se det

som en slags løftestangsprincip, hvor overliggeren for »retfærdigheden« gradvist blev løftet op og lagt på et højere niveau.

Man kan altså sige, at drivkraften skifter gear i løbet af det 20. århundrede. Hvor det i starten var social indignation knyttet til decideret nød, fattigdom og elendighed, relativiseres retfærdighedsbetragtningen, så det mere kommer til at handle om en strategi for samfundskritik (den immanente kritik) eller en oplevelse af det uretfærdige i, at andre har bedre vilkår.

Det er fx tydeligt, hvordan socialdemokraterne i 1970'erne forsøger at radikalisere velfærdspolitikken med en stærkere inddragelse af retfærdighedsbetragtninger knyttet til begrebet lighed. Et oplagt eksempel er Bent Hansens bestseller fra 1969 *Velstand uden velfærd*, der var et kontant opgør med 1960'ernes velfærdsidyl og pegede på, at selv om velstanden var øget kraftigt, så var der stadig store uløste fordelingsmæssige problemer. Kritikken tog således udgangspunkt i velfærdsstatens egen normative målestok (her begrebet lighed). Hans analyse dannede basis for socialdemokratiske krav om lighed over en meget bred front. Tanken om økonomisk demokrati, blev helligkåret med Lavindkomstkommissionens store udredningsarbejde i sidste del af 1970'erne. Set i bagklogskabens klare lys var det et eksempel på et retfærdighedskrav, der blev opfattet som for vidtgående (og i hvert fald for kompliceret).

Andre fokuserede mere på den lille uretfærdighed i, at andre havde det meget bedre. Det var fx et gennemgående tema i pensionsdebatten, at forskellige grupper ønskede ligestilling med de pensionsmæssigt privilegerede funktionær- og tjenestemandsgupper. Koblet sammen med statens voksende ansvar for samfundsudviklingen, virkede denne logik ikke mindst effektivt for forskellige erhvervsgrupper, der forlangte hjælp, når andre nu også fik det. Man kan fx hos bønderne (og deres parti: Venstre) se, hvordan også de mente det retfærdigt at mele deres del af kagen. Fra 1930'erne blev de klassiske liberale principper gradvist nedtonet til fordel for statslig leveret retfærdighed. Man kan sige, at det toppede i 1960-61, hvor landbrugsstøtten med et snu tag blev mangedoblet. Det er i et tidligere bind i denne serie (*13 reformer af den danske velfærdsstat*) blevet beskrevet som liberalismens død. Og man kan se, hvordan mange bl.a. erhvervsgrupper og andre klientgrupper finder det uretfærdigt, at de ikke får støtte, hjælp eller særlige undtagelser. Så denne type retfærdighedsbetragtninger findes inden for alle former for statslige tilskudsordninger.

Nogle gange får man ligefrem en fornemmelse af, at det er sådanne retfærdighedsbetragtninger, som er bærende i velfærdspolitikken. Det er i hvert fald – omvendt – meget svært at finde spor af mere overordnede og generelle retfærdighedsprincipper i den velfærdspolitiske lovgivning.

Der er (endnu) ikke lavet noget forsøg på en systematisk udredning af velfærdsstatens retfærdighedsbetragtninger. Her ligger en spændende opgave for fremtidig velfærdsforskning. Det mest overordnede, man kan sige, er, at velfærdsstaten ikke (eller i hvert fald kun yderst sjældent) har talt om at ville skabe absolut retfærdighed. Det er meget sigende, når fx Socialdemokratiet i partiprogrammerne fra det forrige århundrede bruger ordet, så handler det for det meste om retfærdighed i global forstand. Der er ikke nogen konkrete løfter om at skabe retfærdighed. Retfærdighed er mest blevet diskuteret i form af konkrete oplevelser af uretfærdighed, som skal imødegås eller mindskes. Den danske diskussion om social retfærdighed er således mere præget af pragmatik og realisme end af utopisk tænkning. Samtidigt ser man, at forestillinger om retfærdig/uretfærdigt har vist sig meget kontekstuel bundet. Det gælder såvel den sociale som den historiske kontekst. Det afspejler sig også i de senere års debat, hvor retfærdighedsbetragtninger er blevet brugt såvel i forbindelse med oplevelser af ulighed og »udenforskab«, som tilfældet er, når mere velfærdskritiske ånder har kritiseret velfærdsstaten for at straffe (eller ikke belønne) foretagsomhed og lignende.

### Retfærdig velfærdsforskning?

Retfærdigheds-principper må nødvendigvis være normativt funderede. Det vil sige, at de afhænger af den enkeltes og samfundets værdisystem. Derfor ændrer retfærdighedsbetragtninger sig da også over tid. Det skaber problemer for videnskaben, som tilstræber en eller anden form for objektivitet. Bl.a. derfor har velfærdsforskere været forsigtige med at benytte kategorier som »retfærdig« og »uretfærdig« – i hvert fald eksplicit. Dette til trods har sådanne normative forestillinger selvfølgelig været med forskerne hele tiden, og i de senere år er de oven i købet begyndt at interessere sig mere eksplicit for værdisystemer, moral og etik.

Forskere er selvsagt ikke anderledes end andre mennesker. Derfor gennemspilles hele balladen med retfærdighedens implicitte værdier også, når forskerne skal forklare og fortolke velfærdsstaten.

De fleste forskere har et mere eller mindre positivt syn på velfærdsstaten. De skriver sig dermed ind i en tradition, der ser velfærdsstaten som en positiv fremskridtshistorie. Udgangspunktet er, at der før velfærds-

staten var utryghed, fattigdom og meget langt mellem mulighederne for at få hjælp. Fik man endelig hjælp, kunne det betyde fx indespærring på fattiggårde og andre negative sanktioner. Det var simpelthen uretfærdigt. Velfærdsstatens historie bliver da historien om, hvordan man efterhånden udvikler et statsligt organiseret trykkesystem præget af solidaritet, social udligning og inklusion: Et mere retfærdigt system.

Historien findes i forskellige variationer og med forskellige aktører i helterollen (Socialdemokratiet, borgerlige partier, progressive intellektuelle, organiserede kvinder etc.). Det er så god en historie, at de fleste gerne spiller med. Det er den historie, som præger megen debat og forskning. Prøv fx at tænke på de normale vurderingskriterier for velfærdsstater:

- Universalisme (historien om hvordan flere og flere blev inkluderet);
- De sociale udgifter (historien om hvordan vi blev mere og mere socialt bevidste);
- Fordelingspolitik (historien om hvordan vi er blevet mere lige);
- Ydelsesniveau (historien om hvordan vi blev mere og mere gavmilde);
- Holdningsundersøgelser (historien om hvordan vi bliver gladere og gladere for velfærdsstaten);
- Velfærdsreformerne (historien om hvordan flere og flere områder blev »ordnet«).

Det er nok sjældent et eksplicit mål for den skrivende forsker at male dette billede frem, men et eller andet sted ligger det. Og det betyder, at meget af velfærdsforskningen implicit bærer på nogle retfærdighedsstandarder i forhold til netop, at alle skal være med, at der bør gennemføres et vist mål af social udligning, at der skal være et anstændigt ydelsesniveau og ikke mindst forestillingen om, at den anklagende finger rimeligvis kan rettes mod staten, hvis retfærdighedskravet ikke er opfyldt. Pointen her er ikke, at velfærdsforskningen skal overlades til marxistiske og neoliberal kritikere. Bag deres videnskabelige fernis ligger jo også normative valg og vurderinger. Pointen er nærmere, at vi måske skal have værdidiskussionen trukket lidt mere frem i lyset sådan over hele linjen.



### **Bliver velfærdsmodellen mere eller mindre retfærdig?**

Der er ikke tvivl om, at både retfærdighed og uretfærdighed er kommet for at blive. Det gælder uanset, om vi tænker formel eller social retfærdighed, retorik eller virkelighed. Men ikke mindst debatten i 1980'erne og 1990'erne har mindet os om, at retfærdighed kan gives mange tolkninger og tage mange forskellige retninger. Kravet om en retfærdighed kan også knyttes til kravet om en mindre velfærdsstat, mindre skat m.v. Retningen er langt fra entydig. Den er i hvert fald mindre entydig end i velfærdsstatens gyldne år i 1950'erne og 1960'erne.

Det skyldes ikke mindst, at det er svært at se, hvem der skal bære retfærdigheden. I et stadig mere individualiseret samfund vil retfærdighedskrav også let blive individualiserede. Det handler mere og mere om retfærdighed for mig, for mine børn, for mine forældre etc. Man kan nogen gange tvivle på, hvor langt solidariteten rækker. Tidligere var der en række samfundsinstitutioner som kirken, fagbevægelsen, de politiske partier m.v., som kunne koordinere retfærdighedsbetragtninger og måske sortere den vildeste egoisme fra. Men det virker som om, at disse institutioner har mistet magt og agt. Så bliver det i stedet de bedst artikulerede, som har adgang til medierne og kan presse politikerne, der sætter retfærdighedsdagsordenen. Retfærdighedsopfattelsen bæres af en kæde af enkeltsager og ikke af et værdisystem. Det bliver næppe retfærdigt.

Hvad kan politikerne gøre? Der er tydeligvis en udbredt politisk følelse af, at retfærdighed er et princip, man ikke skal omgåes med alt for stor præcision. Så bliver det for uhåndterligt; men samtidig er følelsen af retfærdighed absolut nødvendig for samfundets solidaritet eller sammenhængskraft, som det hedder på nudansk.

Måske kan »retfærdigheden« lettere håndteres ved at gøre den mere operationel eller instrumentel. Man kan – med nervelæge Carl Jørgensens opdeling ovenfor sig, at den socialt oplevede uretfærdighed bliver forsøgt formaliseret. Det kan være i form af garantier, automatiske beregninger, klippekorts- og kontoordninger, hvor den enkelte borger får ret til en nærmere bestemt mængde af uddannelse, sundhedsydelser, offentlig omsorg etc. Så ville man en gang for alle skulle fastlægge normen, og så ville det ellers være op til den enkelte at fordele det over livet. Det er millimeter-retfærdighed, og ansvaret for retfærdighed flyttes tilsyneladende fra »statslige smagsdommere« over på den enkelte.

Om det så er retfærdigt, er en helt anden sag. Det afhænger nok mest af, hvilke værdier – fx lighedsforståelser – man i almindelighed bekender

sig til. Så en succesfuld formalisering af retfærdigheden forudsætter en succesfuld værdikamp, og så er vi næsten tilbage ved begyndelsen.

I indledningen blev det konstateret, at det er ikke så lige til at finde svaret på, hvad der er retfærdigt, og hvad der er uretfærdigt. Det gælder også og ikke mindst i velfærdspolitikken. Samtidig er historien om velfærdspolitik og reformer tæt knyttet til skiftende og konkurrerende forestillinger om (u)retfærdighed. Summa summarum: Velfærdsstaten kan aldrig blive retfærdig, og den kan ikke tåle at være uretfærdig.

*\* Tak til filosofen Lars Binderup (Syddansk Universitet) for skarpe og stimulerende kommentarer undervejs.*

