

Velfærdsstat, regulering og moral

Jørgen Goul Andersen

Centre for Comparative Welfare Studies
Working Paper
Editor: Per H. Jensen
E-mail: perh@epa.aau.dk

www.ccws.dk

Working papers may be ordered from:
Inge Merete Ejsing-Duun
Fibigerstræde 1
9220 Aalborg Ø

E-mail: ime@epa.aau.dk

Tlf: (+45) 99 40 82 18
Fax: (+45) 98 15 53 46

Layout: Connie Krogager
Aalborg 2011

ISBN: 978-87-92174-27-7
ISSN: 1398-3024-2011-76

Velfærdsstat, regulering og moral

Jørgen Goul Andersen

Centre for Comparative Welfare Studies,
Department of Political Science,
Aalborg University

Forbemærkning 2011

Nærværende paper er et uændret genoptryk af et af sidste draft af et manuskript, som i let redigeret version er optrykt som kapitel 9 i Jørgen Goul Andersen (1998). *Borgerne og Lovene*. Aarhus Universitetsforlag/Rockwool Fondens Forskningsenhed (pp. 275-308). Papiret/kapitlet diskuterer noget af den tidlige litteratur om egeninteresser i velfærdspolitikken og teorier om "usolidariske" effekter af velfærdsstaten. Herudfra testes en række hypoteser på undersøgelsen *Borgerne og Lovene* (1997).

Når det er genoptrykt som arbejdsblad, skyldes det dels, at jeg jævnligt får forespørgsler på emnet, dels at næppe mange læsere af *Borgerne og Lovene* har interesseret sig for netop dette kapitel – mens næppe mange af dem, der kunne være interesserede, kunne drømme om at lede i *Borgerne og Lovene*.

Dertil kommer naturligvis, at emnet stadig er relevant – og i særdeleshed, at det typisk diskuteres uden reference til empiriske analyser. Det gør det måske lettere at opstille teorier, men betyder også, at myter kan reproducere i ét væk. Herunder også, at nogle af de teorier og forestillinger, der er falsificerede i nærværende paper og andetsteds, lever videre i bedste velgående eller genopstår med nogle års mellemrum.

Det er ikke meget empiri, der findes på dansk om disse emner. En betydelig del er anført i litteraturlisten til dette paper/kapitel.

Der er ikke kommet så meget til siden. Evt. interesserede kan finde mine egne bidrag på hjemmesiden

<http://goulandersen.dk/Projekter/2011-11-13 Ongoing projekt Holdninger til velfærdsstaten.pdf>

Det er en bruttoliste, der omfatter meget andet, men som i det mindste går igennem en god del af, hvad vi véd. Der er også data af relevans for diskussionen om "velfærdskoalitionen", der er en beslægtet hypotese, som har et langt "liv efter døden" i den forstand, at den er falsificeret mange gange. For yderligere oplysninger kan henvises til de talrige publikationer fra det danske valgprojekt.

Som empirisk orienteret samfundsforsker kan man godt blive trist til mode over at se (radikalt) falsificerede teorier og forestillinger leve videre i bedste velgående. Skal man anlægge et konstruktivt perspektiv, kan man dog sige, at det i det mindste stimulerer til undersøgelser af, hvordan det *så* hænger sammen, og hvorfor. Det er med dette håb for øje, papiret hermed genoptrykkes.

Kapitel 9. Velfærdsstat, regulering og moral

finkap9h.wpd 08.02.1998. Endeligt draft til kapitel 9 i Jørgen Goul Andersen (1998). Borgeme og Lovene. Aarhus Universitetsforlag pp. 275-308.

9.1. Indledning

Mens grundproblemsstillingen i de foregående kapitler populært sagt har været at undersøge, om den moralske udvikling underminerer lovene, er problemstillingen i dette kapitel snarere den modsatte, nemlig om lovene underminerer moralen. Argumentet er, at lovgivning enten kan støde på så stor modstand eller føre til så omfattende misbrugsmuligheder, at det endog underminerer respekten for lovene generelt. Diskussionen herom knytter sig både til velfærdsydelse og den offentlige regulering.

Den offentlige regulering er interessant her, fordi den kan komme på tværs af indgroede normer og adfærdsmønstre, herunder også normen om individuel frihed. En sådan regulering kan ikke blot føre til en kriminalisering af store befolkningsgrupper, men kunne måske risikere også at underminere den generelle respekt for loven, som hævdede af f.eks. Højrup (1983). Spørgsmålet om, og i hvilken grad, dette er tilfældet, er særdeles vanskeligt at besvare. En grundig empirisk efterprøvning ville forudsætte et specialdesignet spørgeskema - og nok et helt andet forskningsdesign. Men argumentet er dog så interessant, at det er værd at forfølge, så langt vore data rækker og derefter supplere med nogle teoretiske betragtninger i forlængelse af undersøgelsens øvrige resultater.

Kapitlet vil dog koncentrere sig om analysen af velfærdsstaten, der for ikke så længe siden pga. dens solidariske og medborgerlige principper - i Sverige kaldt "folkehjemmet" - blev set af de fleste som kilde til moralsk vækst i samfundet. Denne opfattelse nyder stadig udbredelse, men dagsordenen har dog længe været sat af mere kritiske teorier. Således har velfærdsstaten fra flere sider været beskyldt for at bidrage til en svækkelse af moralen i samfundet. Først og fremmest har sådanne tanker nydt en vis udbredelse inden for grene af den såkaldte "public choice"-teori,¹ hvorfra de i nogen grad har spredt sig til den almindelige samfundsdebat og til andre teoriretninger. Der indgår to principielt forskellige hovedargumenter.

Det første hovedargument beskæftiger sig med incitamenterne til misbrug. Argumentet er, at en omfattende velfærdsstat uundgåeligt skaber så stærke incitament til omgåelse og misbrug, at den forudsætter en urealistisk høj grad af moral hos sine medborgere, hvis den skal fungere. En sådan kan oprindeligt være overleveret via traditionen, men netop velfærdsstatens inci-

¹Public choice teorien beskæftiger sig med analyse af beslutninger uden for et marked, på basis af en antagelse om rationelle aktører og "metodologisk individualisme". De moralske overvejelser er ikke en del af public choice teorien som sådan, men snarere en udbygning, hvis eksplicite formulering især skyldes hovedpioneren blandt public choice-teoretikerne, James Buchanan (1977, 1988). Denne har i stigende grad bevæget sig i retning af moralske og moralfilosofiske spørgsmål og bl.a. argumenteret for behovet for en ny medborger-religion eller medborgermoral. Det er lidt af et paradoks, for faktisk opstod public choice-teorien ikke mindst som en reaktion *imod* en normativt orienteret velfærdsøkonomi, med det sigte at blotlægge virkeligheden, som den *var*. Her i landet findes den mest systematiske formulering af lignende ideer - dog frasorteret Buchanans temmelig allergiske forhold til staten - hos Petersen (1996). Se endvidere Wolfe (1989) og Sørensen (1997) for sociologiske teorier med samme udgangspunkt.

tamentstrukturer bidrager til at underminere denne moral, lyder argumentet: Disse strukturer giver nemlig den størst mulige tilskyndelse til selv at få noget igen - til at "sikre sig selv en del af kagen", som man har betalt til via de høje skatter. Det starter med en svækkelse af dyden om kun at tage imod offentlige ydelser, hvis man har behov derfor, fortsætter med kynisk udnyttelse, og ender med misbrug. I længden vil velfærdsstaten derfor underminere sig selv - og i værste fald bidrage til at svække moralen i samfundet generelt ved at opfostre en mentalitet med tilvænning til småfiflerier og snyd.

Det andet hovedargument drejer sig i stedet om samfundsgrupperes incitament til at satse på at få så mange goder som muligt fra velfærdsstaten til sig selv.² Dette fører ikke alene til overbelastning af de offentlige budgetter og generel ineffektivitet i økonomien, lyder argumentet, men fremmer også en "alles kamp mod alle" om at få del i kagen - og en overførselsstat, hvor "alle betaler til alle" (Buchanan 1988). Og dette er ensbetydende med en ødelæggelse af den solidaritet med de svage, som velfærdsstaten hviler på. Dette argument går altså ikke på misbrug, derimod på effekten af interessegrupperes kamp om velfærdsydelserne. Men den ser alligevel velfærdsstaten som en kilde til styrkelsen af en snæver egoisme.

Argumenterne er ikke uden en vis plausibilitet, og de kan i øvrigt hente lidt yderligere filosofisk ammunition hos nogle af de teoretikere, som er svorne tilhængere af velfærdsstaten - men ikke af den universalistiske velfærdsmodel (f.eks. Goodin 1988)³. Som så megen anden velfærdsstatskritik (Offe 1984) optræder ovennævnte argumenter i øvrigt også i en sociologisk "new left"-variant, der er bekymret for det "civile samfund" og dets sociale fællesskaber (f.eks. Wolfe 1989).

Men ironisk nok har de ovenfor præsenterede forestillinger så godt som aldrig været undersøgt empirisk.⁴ Mange af hovedfortalerne er *teoretikere*, der ikke har fundet anledning til

²I public choice-jargon taler man om "rent-seeking", der som økonomisk begreb henviser til interessegrupper, monopoler og andre aktiviteter for at få del i overførselser og fordeling af særlige privilegier i samfundet. Det defineres mere præcist som "direkte uproduktiv profitsøgning", som fører til et kollektivt velfærdstab pga. det spild, der er forbundet med den indsats, der bliver investeret i selve fordelingskampen (Buchanan et al. 1980: 3-8; Tollison 1997). I nærværende sammenhæng er det dog de sociologiske og ikke de økonomiske aspekter, der er de interessante.

³Hos Goodin er det specielt bekymringen for, at de bedrestillede løber med velfærden (jvf. Albæk & Munk Christiansen 1990 samt Goodin & LeGrand 1987, der taler om "creeping universalism". Normalt ses dog universelle velfærdssystemer, der som i Skandinavien sigter mod at sikre alle, som de mest omfordelende, sammenlignet med de "residuale" velfærdssystemer, der er målrettet mod "de svage" - samt i øvrigt også i forhold til de kontinentaleuropæiske velfærdssystemer, der er baseret på obligatoriske socialforsikringer (Esping-Andersen 1990). Dette finder empirisk støtte (f.eks. Esping-Andersen 1990; Finansministeriet 1995: 275-77; Finansministeriet 1997: 125-68). Problemet med argumentet om, at de universelle velfærdsstat ikke omfordeler, er dels, at man glemmer skattesiden (Goul Andersen 1991; Rothstein 1994), dels at man ser problemet statisk; som Titmuss (1976) anfører, ender "welfare for the poor" oftest med at blive "poor welfare". For et modsat synspunkt, se dog Castles (1996).

⁴Hviid Nielsen (1994a) er måske den, der her i landet kommer nærmest, med sit forsøg på at operationalisere "fangernes dilemma"-problematikken på befolkningens velfærdsattityder. Han konkluderer (1989a:84), at "tre ud af fire ser ... velfærdsstaten som en fangernes dilemma struktur. Men kun en ud af fire tilkendegiver at ville følge gratispassagerens ... strategi". Som han selv anfører, hviler dette dog på en sværkt heroisk tolkning af datas validitet, hvor opfattelsen af velfærdsstaten som en fangernes dilemma-struktur er operationaliseret ud fra et spørgsmålsbatteri om misbrug og strategien om at være gratispassager (free-rider) ud fra et spørgsmålsbatteri om betalingsvilje.

foretage empiriske undersøgelser, der kunne be- eller afkræfte påstandene. Og hovedstrømmen af den ganske omfattende *empiriske* forskning i velfærdsstatens legitimitet beretter sjældent om problemer for velfærdsstaten i så henseende. Men gennemgående har man heller ikke anstrengt sig for at lede efter sådanne moralske problemer, endskønt man har beskæftiget sig med misbrug som en legitimitetstrussel.

Denne tilbageholdenhed fra begge sider er ikke frugtbar. Men den er forståelig. For en operationalisering er bestemt ikke enkel. Emnet er dog så æggende, at vi skal forsøge en efterprøvning her, så langt datamaterialet rækker.

Det sker med den begrænsning, at vi kun har mulighed for at undersøge moralaspektet, ikke adfærdsaspektet. At velfærdsstaten er *genstand* for misbrug, er indlysende, og det havde været interessant at få et surveybaseret skøn over omfanget af misbrug på basis af svarpersonernes egne oplysninger.⁵ Det stod dog hurtigt klart, at dette ikke ville være muligt: Der findes så talrige former for misbrug, som hver for sig forekommer med så lav hyppighed, at en kortlægning ville lægge beslag på det meste af spørgeskemaet. Ikke mindst kompliceres emnet af, at mange tydeligvis ikke *opfatter* deres misbrug som misbrug. På spørgsmålet "Har De inden for de sidste to år modtaget sociale ydelser, som De ikke havde krav på?", svarede kun 1.2 pct. af danskerne bekræftende.⁶ Deraf kan man næppe drage den slutning, at socialt misbrug stort set ikke forekommer i det danske samfund - det fortæller mere om opfattelsen af misbrug - eller om viligheden til at indrømme det (se i øvrigt afsnit 9.5 for en uddybning).

Vi kan altså ikke behandle spørgsmålet om velfærdsstaten som *genstand* for misbrug.⁷ Til gengæld kan vi komme *lidt* længere med spørgsmålet, om velfærdsstaten er generator af misbrugsmoral og faldende *medborger-moral*. Og det er ikke uvæsentligt: Faktisk er det jo umiddelbart *kernen* i argumentet om velfærdsstaten som kilde til moralsk forfald. Og netop dette

⁵Efterhånden ville det formentlig være muligt at beregne et skøn over det sociale misbrugs samlede økonomiske omfang, dels på basis af systematiske, landsdækkende undersøgelser, dels ved ekstrapolationer fra lokalt iværksatte kontroller. Det ville dog være uoverkommeligt her, hvortil kommer, at skønnet ville være usikkert og ikke omfatte de former, der ikke kan kontrolleres. Et sådant skøn ville heller ikke give os mulighed for at undersøge sammenhænge på individniveau.

⁶Jvf. også diskussionen i kapitel 1 om "misbrug" som en social konstruktion, og om det uholdbare i at definere misbrug ud fra borgernes moral eller normer. Grænserne er langt mere flydende her end på skatteområdet, hvor de fleste har en fornemmelse af, hvornår de har lavet "sort arbejde". Selv dér har man imidlertid i de mange undersøgelser fra Rockwool Fondens Forskningsenhed - med rette - fundet det nødvendigt detaljeret at forklare de adspurgte, hvad sort arbejde er, for at få pålidelige svar. Skulle man gøre det her, område for område, for et utal af muligheder, der hver for sig er sjældent forekommende, ville det kræve en helt anden undersøgelse.

⁷Med mindre man inddrager undersøgelserne af arbejdsløses søgeadfærd og "employment commitment", som er en hel lille forskningstradition for sig. Her er grænserne for misbrug ret flydende, men lader ikke tvivl om, at der i Danmark har været en stor gruppe arbejdsløse - i 1994 omkring halvdelen - der enten ikke har været interesseret i et arbejde, eller ikke har gjort sig nævneværdige anstrengelser for at finde det, jvf. Pedersen & Smith (1995); Goul Andersen (1995) - formentlig uden at de selv typisk opfatter sig som misbrugere (jvf. nedenfor), og i mange tilfælde, uden at samfundet gør det (jvf. kapitel 3). Andelen med begrænset interesse i arbejde ser ud til at være væsentligt højere i Danmark end f.eks. i Norge (Halvorsen 1997a). I øvrigt synes både de arbejdsløses ønske om arbejde - og effekten af deres "employment commitment" og søgeadfærd på deres jobchancer - at være vidt forskellige fra land til land (jvf. f.eks. Fridberg 1993; Gallie et al. 1994; Gallie & Vogler 1994; Colbjørnsen 1982; Halvorsen 1997b).

spørgsmål synes ikke umiddelbart at have været belyst tidligere i empiriske undersøgelser - i hvert fald ikke i "hårde" surveyundersøgelser.

Afprøvning af disse hypoteser sker bedst ved at forsøge at opstille alternative hypoteser. Vi har derfor forsøgt at konstruere et teoretisk modargument, der knytter sig til spørgsmålet om, hvilken velfærdsmodel og hvilke velfærdsordninger, man tager som udgangspunkt. Dette er gjort i afsnit 9.2, hvor vi på basis af modstående teoretiske ræsonnementer forsøger os med en operationalisering og en opstilling af testbare alternative hypoteser.

På baggrund heraf søger vi i afsnit 9.3 først at belyse spørgsmålet, om der er en slags "glidebane" fra synet på *benyttelse* af sociale rettigheder, til synet på *udnyttelse* og videre til synet på *socialt misbrug*. I afsnit 9.4 undersøges borgernes motiver til at få noget igen fra velfærdsstaten samt udviklingen over tid i oplevelsen af, at misbrug er et problem. Herefter analyseres i afsnit 9.5 mulige mentalitetsmæssige effekter af at være på overførselsindkomst fra det offentlige - samt den subjektive oplevelse af, hvad der er "misbrug". Disse afsnit beskæftiger sig alle med hovedhypotesen om virkningen af velfærdsstatens incitamenter til snyd hos den enkelte borger og er baseret på datasættet til nærværende undersøgelser.

Den anden hovedhypotese om gruppegoismen og dens mentalitetsmæssige konsekvenser er både vanskeligere og lettere at operationalisere. Vanskeligere i den forstand, at alle operationaliseringsmuligheder er problematiske. Lettere på den måde, at den mest nærliggende også er den enkleste: Vi skal se nærmere på den implicite forudsætning for argumentet, at borgernes holdninger til velfærdsydelse er snævert interessebestemt. Holdbarheden af denne antagelse undersøges i afsnit 9.6. Endelig vender vi os i afsnit 9.7 mod kapitlets anden hovedproblemstilling om den offentlige regulering.

9.2. Velfærdssystemer, incitamenter og moral

Det er forholdsvis veldokumenteret i den empiriske forskning i velfærdsstatens legitimitet, at socialt misbrug er achilleshælen for velfærdsstatens legitimitet (f.eks. Svallfors 1989, 1986; Goul Andersen 1982).

Bo Rothstein (1994: 190-205) har præciseret og udbygget dette ved en sondring mellem "substantiel" og "proceduremæssig" retfærdighed, hvor den proceduremæssige retfærdighed henviser til, om de foranstaltninger, som findes retfærdige, også "kan *implementeres* på retfærdig vis". Den substantielle retfærdighed henviser til grundlæggende principper og værdier - hvad staten bør (eller *burde*) gøre. Det andet henviser til de praktiske problemer ("hvad staten *kan* gøre"). Pointen er, at velfærdsstatens legitimitet afhænger mere af den oplevede proceduremæssige retfærdighed end af den principielle opslutning. Og det er her, socialt misbrug kommer ind - sammen med oplevelse af retfærdig fordeling af byrderne og gennemskuelig i administrationen.⁸ Det danske "welfare backlash" i 1973 er et fremragende eksempel: Selv på venstre-

⁸Der bør i øvrigt tilføjes en tredje dimension: *Effektivitet*. Herunder kommer bl.a. målopnåelse, produktivitet, samt spørgsmålet, om der er råd: Borgerne kan være bekymrede over de samfundsøkonomiske konsekvenser (f.eks. overførselsindkomsternes vækst, statsgælden), de kan være skeptiske mht. de offentligt ansattes produktivitet, eller

fløjen var vælgerne dengang overbeviste om, at det sociale misbrug var gået grassat, og da Mogens Glistrup med sit store frikort så også fjernede tilliden til en retfærdig fordeling af byrderne, smuldrede tilliden til velfærdsstaten totalt.⁹

Det er et udbredt argument, at jo mere omfattende velfærdsstaten er, desto mere afhængig er den af, at borgerne har en høj moral mht. at undlade overudnyttelse og misbrug (Wolfe 1989; Gundelach & Riis 1992, o.m.fl.). Argumentet er imidlertid ikke så selvindlysende, som det kunne se ud til ved første øjekast, og empirisk er det måske snarere forkert. Alt andet lige er argumentet naturligtvis korrekt. Men alt andet er netop ikke lige.

Som påpeget i kapitel 2 er der ikke ét, men to, filtre, før det kommer til en rationel kalkule af, om det kan betale sig at snyde: Det første filter er normer og moral, det andet er *muligheder*. Mulighederne vokser alt andet lige med velfærdsstatens omfang¹⁰, men de afhænger langt mere af velfærdssystemets *indretning*, og indretning og omfang er netop ikke uafhængige størrelser. Man kan trække en analogi til skattesiden, hvor risikoen for skattesnyd formentlig også afhænger mere af skattesystemets indretning i bredeste forstand end af skattetrykkets højde: Næppe mange vil påstå, at det danske skattesystem er mere sårbart end det græske, selv om skattetrykket i Danmark er højere.

Pointen med, at potentialet for undergravende snyderi afhænger mere af systemets indretning end af velfærdsstatens omfang, kan præciseres: Det er et klassisk argument i litteraturen, at *residuale* velfærdsordninger og -systemer, målrettet mod "de svage", giver større misbrugs- og kontrolproblemer end *universelle* velfærdsordninger og -systemer¹¹ (f.eks. Rothstein 1994; Sørensen 1995; Taylor-Gooby 1998): Jo mere systemet er baseret på skønsmæssige, målrettede og

de kan miste tiltroen til, at f.eks. arbejdsløshedsbekæmpelsen eller sundhedsvæsenet overhovedet virker. Det er især sådanne bekymringer, der har næret folkelig skepsis over for velfærdsstaten i Danmark i 1980'erne og 1990'erne (jvf. Goul Andersen 1994, 1995b, 1997c:).

⁹Kilde: Valgundersøgelsen 1973. Mange kommentatorer var bekymrede over den svigtende solidaritet, og mange politikere talte imod den. Men de forfejlede helt målet, for de grundlæggende, solidariske velfærdsholdninger ("substantiel retfærdighed") var ikke voldsomt påvirket (jvf. Goul Andersen 1988a).

¹⁰Det er i øvrigt lidt af en myte, både i og uden for Skandinavien, at den danske og skandinaviske velfærdsstat er specielt dyr, sammenlignet med f.eks. den franske, hollandske og tyske. Det er nemlig veldokumenteret, at f.eks. OECD-statistikker giver et misvisende billede af forskellene i velfærdsudgifternes størrelse, som reelt ikke varierer ret meget (Det økonomiske Råd 1989; Goul Andersen & Munk Christiansen 1991: kapitel 2; Finansredegørelse 1994:40). Til gengæld er det også en myte, at den skandinaviske velfærdsstat generelt er "bedre". Det er den langt fra på alle områder (jvf. Goul Andersen & Munk Christiansen 1991). Det er velfærdsstatens *indretning*, der skiller mest, ikke de offentlige udgifters størrelse. Afhængig af detaljeringsgraden er det almindeligt at skelne mellem tre typer af velfærdsmodeller (Esping-Andersen 1990): Den skandinaviske/universelle; den kontinentaleuropæiske socialforsikringsmodel (Bismarck-modellen); samt den residuale (eller liberale) model. Med en vis ret har nogle forsøgt at udskille den sydeuropæiske model som særlig type (Ferrera 1997); andre Beveridge-modellen (Petersen 1996:43). Interessant nok er velfærdsstaterne gennem de sidste 30-40 år blevet stadig mere forskellige, trods samfundenes stigende ensartethed. Men der er dog også modgående tendenser til konvergens, f.eks. på pensionsområdet, og nogle gange er forskellene i Europa mere af formel end reel karakter.

¹¹Universelle ydelser giver ikke kun færre misbrugsmuligheder; de er også i princippet mere markedskonforme, i hvert fald i den forstand, at de giver færre samspilsproblemer med skatterne (når det gælder arbejdsincitament, går lande-forskellene på tværs af velfærdsmodellerne. Endelig er universelle velfærdsstater i princippet også enkle at administrere, så de *burde* (!) kunne klare sig med en mindre administration. Begrebet universalisme bruges i øvrigt både i bred og snæver betydning (Goul Andersen, 1997b).

behovsprøvede, og/eller familiebaserede ydelser til "de svage", desto større er alt andet lige muligheden for misbrug: Man kan ikke misbruge f.eks. børnechecken, for den kommer automatisk til alle.¹² Tilsvarende fjerner det snyderi med falske adresser, når ydelser tildeles efter individuelle kriterier i stedet for husstandskriterier. Og man slipper ikke mindst for krævende - og ofte ineffektive - kontrolforanstaltninger som f.eks. dyneløfteri osv. (Pemberton 1990; Weatherly 1993).

Netop fordi residuale velfærdsstater pr. definition har relativt lave offentlige udgifter, er sammenhængen mellem størrelse og misbrugsmuligheder ikke indlysende. Det er næppe nogen tilfældighed, at man har talt mere om misbrug og "afhængighedskultur" i USA (f.eks. Murray 1984) end i Europa, selv om velfærdsstaten i USA er langt mindre omfattende.

Også på en anden dimension er misbrugsmulighederne forskellige, nemlig når det gælder fordelingen mellem indkomstoverførsler og serviceydelser. Her gik der traditionelt et skel i Europa mellem de kontinentaleuropæiske lande med store indkomstoverførsler og beskedne serviceydelser og Storbritannien plus Skandinavien med beskedne overførsler og store serviceudgifter. Efterhånden er Skandinavien kommet godt med på overførslerne, men Danmark og de øvrige skandinaviske lande er stadig "servicetunge". Og misbrugsmulighederne på serviceområdet er alt andet lige mindre end på overførslerne.

Med stor vægt på individualiserede, universelle ordninger og på serviceudgifter er den danske velfærdsstat ikke så sårbar over for misbrug, som man kunne tro ud fra udgiftsomfanget alene (jvf. også Sørensen 1995). Skal man på det grundlag formulere en modhypotese til tesen om velfærdsstatens moralske forfald, kan man sige, at forfaldshypotesen er for meget præget af sin oprindelse i USA, hvor det i højere grad er ideologien, at velfærdsstaten skal rette sig mod "de svage", der ikke kan klare sig selv. Den skandinaviske velfærdsmodel har siden 1930'erne bevæget sig væk fra denne residuale model over mod en universel model, der i princippet dækker alle grupperes velfærdsbehov, ikke kun de svages.¹³

En universalistisk, rettighedsbaseret som Danmark forekommer ret modstandsdygtig over for misbrugsforsøg, lyder modhypotesen. Den forudsætter ikke i så høj grad, at borgerne er "engle". I heldigste fald kan det så yderligere være med til at fremme oplevelsen af "procedural justice" og derved være med til at reproducere en relativt høj moral i forhold til det offentlige. Der burde være basis for en gensidig tillid, som begrænser fristelsen til at snyde selv der, hvor det er muligt. Såvidt det fromme håb, der dog ikke er kernen i argumentet.

¹²I praksis er det en afvejning, for behovsprøvede ydelser er som udgangspunkt billigere og - i hvert fald så længe man ser på det statisk - mere omfordelende. Til gengæld giver universelle ydelser bl.a. færre samspilsproblemer med skatten - og færre incitament til at fremstille sig som hørende til de "svage".

¹³Noget lignende kan siges om den s.k. kontinentaleuropæiske model (Esping-Andersen 1990, 1996), der nemlig aldrig har været specielt målrettet mod "de svage", men først og fremmest har været baseret på obligatoriske socialforsikringer for de erhvervsaktive. Det sidste synes i øvrigt at være en kilde til at forstærke de såkaldte insider-outsider problemer, både i social og økonomisk (Lindbeck & Snower 1988) forstand, jvf. også Esping-Andersen 1996.

Ud fra den universelle velfærdsstats logik og selvforståelse¹⁴ vil det således ikke være noget moralsk problem, at folk udnytter deres sociale rettigheder; dette har ingen sammenhæng med misbrug; misbrugsmulighederne er små - og borgerne støtter i øvrigt velfærdsstaten uden smålig skelen til egeninteresser, fordi velfærdsstaten netop er for alle, ikke for "mig" og slet ikke for "dem", men i princippet for "os allesammen". Derfor er der heller ikke basis for et voldsomt, egoistisk gruppepres på velfærdsstaten.

Kritikere af den universelle velfærdsmodel ville snarere anlægge den stik modsatte betragtning: Universelle, rettighedsbaserede ordninger indebærer, at velfærdsydelser også gives til dem, der ikke har behov, ikke tilhører "de svage". Engang holdt de sig tilbage på grund af medborgerlige dyder om ikke at tage imod ydelser, de ikke havde behov for; men efterhånden eroderer denne moral, og folk vænner sig tværtimod til at tage alt det, de kan få - og helst lidt mere til: Man får en ond spiral af stigende skatter og stigende grådighed hos den enkelte for at få så meget som muligt igen, ofte imod lovens ånd og ikke sjældent også imod dens bogstav.

9.3. Brug, udnyttelse og misbrug¹⁵: Er der en forbindelse?

Borgernes syn på "take up" - dvs. borgernes faktiske udnyttelse af deres sociale rettigheder - er den første mulighed for at teste de alternative hypoteser mod hinanden. I mange klassiske socialpolitiske undersøgelser er interessen for "take up" udsprunget af en bekymring for, om borgerne, og her specielt de mest resourcesvage, nu også fik de ydelser, som de var berettiget til (f.eks. kunne manglende viden være en barriere, især for de svage; se Hansen & Hultin 1997 for analyser vedr. "take up" af boligstøtten i Danmark). Ud fra tesen om velfærdsstaten som årsag til moralsk forfald vil det derimod være særdeles nærliggende at se "take up" som en indikator for borgernes moral i forhold til velfærdsstaten: At modtage sociale ydelser, man ikke har brug for, kan ses som første skridt på en glidebane, hvor det næste skridt er overudnyttelse og det sidste er ulovligt misbrug.

Vi så ovenfor i kapitel 3, at moralen mht. udnyttelse af sociale ordninger ikke var restriktiv, i hvert fald ikke på de områder, vi har målt. Området for legitim udnyttelse strækker sig åbenbart vidt - men til gengæld var der også en markant sammenhæng med synet på socialt misbrug. Forventningen om, at dét skulle være en kilde til et mere generelt moralsk forfald, blev dog afkræftet af, at holdningen til udnyttelse af de sociale ordninger faldt uden for den overordnede

¹⁴Ved nærmere eftersyn viser universalisme-begrebet sig i øvrigt væsentligt mere kompliceret og mangetydigt jvf. Goul Andersen (1997c).

¹⁵Som omtalt i kapitel 1 forstår vi med "socialt misbrug" her i bogen direkte overtrædelser af de formelle regler (lovens bogstav), jvf. også kapitel 1. Med "take up" forstår vi, at borgerne tager imod de ydelser, de af andre grunde er berettigede til. Midt imellem har vi en "udnyttelse" af reglerne, hvor borgerne indretter sig på at kunne modtage støtte. Som omtalt i kapitel 1 kan dette ikke videnskabeligt betegnes som "misbrug", fordi det ikke er logisk muligt at finde en standard i forhold til hvilken, dette misbrug kan defineres - og da slet ikke, som det har været foreslået, uformelle normer blandt borgerne (hvilket pr. definition ville gøre et sådant "lovligt" misbrug til et minoritetsfænomen). Grænserne er flydende, og derfor spænder vores index for "udnyttelse" lige fra et spørgsmål, som med lige så god ret kunne være inkluderet i "take up", til et spørgsmål, der lige så vel kunne være inkluderet i "misbrug", jvf. kapitel 3.

moraldimension. Her skal vi se, om der er en glidebane fra take up til "hård" udnyttelse til misbrug.

Take up blev i undersøgelsen her målt ved at stille spørgsmålet: "Hvis man er berettiget til [...ydelse nævnt...], synes De så, at man kun bør tage imod [...ydelsen...], hvis man har et behov for det, eller bør man altid tage imod det, uanset behov"? Svarene for fire typiske sociale ydelser fremgår af tabel 9.1. Holdningerne følger i nogen grad reglerne, hvor dagpengene ikke er behovsprøvede, S.U. kun indkomstprøvet for de bedst stillede, boligstøtte for en del flere, og bistandshjælp mere generelt transbestemt. Man kan dog muligvis også

Tabel 9.1. Befolkningens holdning til "take up" af forskellige ydelser (N=3001). Pct.

	Kun ved behov	Altid tage imod	Ved ikke	I alt
86. Arbejdsløshedsdagpenge	28	71	1	100
88. S.U.	36	62	2	100
89. Boligstøtte	43	56	1	100
87. Bistandshjælp	53	46	1	100

Spm. "Hvis man er berettiget til [ydelse nævnt], synes De så, at man kun bør tage imod [ydelsen], hvis man har et behov for det, eller bør man altid tage imod det, uanset behov?"

tolke tallene i retning af, at de universelle principper i velfærdsstaten næppe er helt så bredt accepterede, som man kunne forvente - også i andre undersøgelser har man set, at danskerne ofte vakler mellem universalistiske og mere "residuale" præferencer - et fænomen, der i øvrigt også kendes fra udlandet (Kangas & Ervisto 1995).

Ikke overraskende er der høje korrelationer mellem disse spørgsmål (fra $r = .49$ til $r = .63$), der er kombineret til et additivt index med en særdeles høj reliabilitet (.84), jvf. tabel 9.2.

Tabel 9.2. Skala for syn på take up, 1997.

	Gennemsnit	standardafvigelse	antal items	antal valide cases	reliabilitet (Cronbach's alpha)
2. Skala for syn på take up	6.39	1.58	4	2891	.84

Anm. Dannet som et simpelt additivt index af spørgsmålene i tabel 9.1 (skalaen er ikke sammenlignelig med de øvrige skalaer i undersøgelsen).

Spørgsmålet er så, hvorledes borgernes syn på take up hænger sammen med synet på socialt misbrug og (over-)udnyttelse. Det er endvidere nærliggende også at se på sammenhængen med synet på andre former for økonomisk udnyttelse/misbrug af det offentlige, nemlig syn på betalingsunddragelse samt skattemoral. Ud fra tesen om, at velfærdsstatens incitamentsstrukturer

foster en nation af småflere - den sidste formulering er Petersens (1996) - skulle vi forvente en høj korrelation, der forplanter sig helt ud til take-up, der sådan set er starten på kædereaktionen: Man starter med at udnytte sine sociale rettigheder, går derefter over til overudnyttelse og havner til sidst i misbrug, på den forkerte side af legalitetstærsklen. Hvis det er tilfældet, og hvis moralen følger med, må man forvente, at alle korrelationer er *positive og høje* - og nogenlunde lige høje.

Som modsat ydertilfælde, men principielt i overensstemmelse med den universelle velfærdsstats ideologi, kunne man alternativt formulere en "*retshypotese*" gående ud på, at de retskafne ville gå imod betalingsunddragelse og socialt misbrug, nære blandede følelser over for udnyttelse, men være positive over for take-up: Det er god moral, at alle skal have, hvad de har ret til. Denne hypotese leder m.a.o. til en forventning om, at synet på betalingsunddragelse og socialt misbrug er *negativt* korreleret med synet på take-up, mens de øvrige korrelationer er temmelig små.

Tabel 9.3 belyser disse hypoteser. De viser, som vi allerede har omtalt i kapitel 3, en meget stærk sammenhæng mellem holdning til (over-)udnyttelse og socialt misbrug.¹⁶ Men holdningen til take-up er kun svagt relateret til synet på udnyttelse af velfærdsordninger og stort set urelateret til de øvrige, hvor fortegnet endda skifter, når vi ser på betalingsunddragelse. Take up-moral er således ikke på nogen måde en del af en misbrugsmoral omkring

Tabel 9.3. Korrelationer mellem skalaer for betalingsunddragelse, socialt misbrug, udnyttelse af sociale rettigheder og take up. Person r.

	socialt misbrug	udnyttelse	take up
0. Skattemoral	.50	.38	.07
4. Betalingsunddragelse	.51	.18	-.04
1. Socialt misbrug		.44	.05
2. Udnyttelse			.21
3. Take-up			

Pairwise missing.

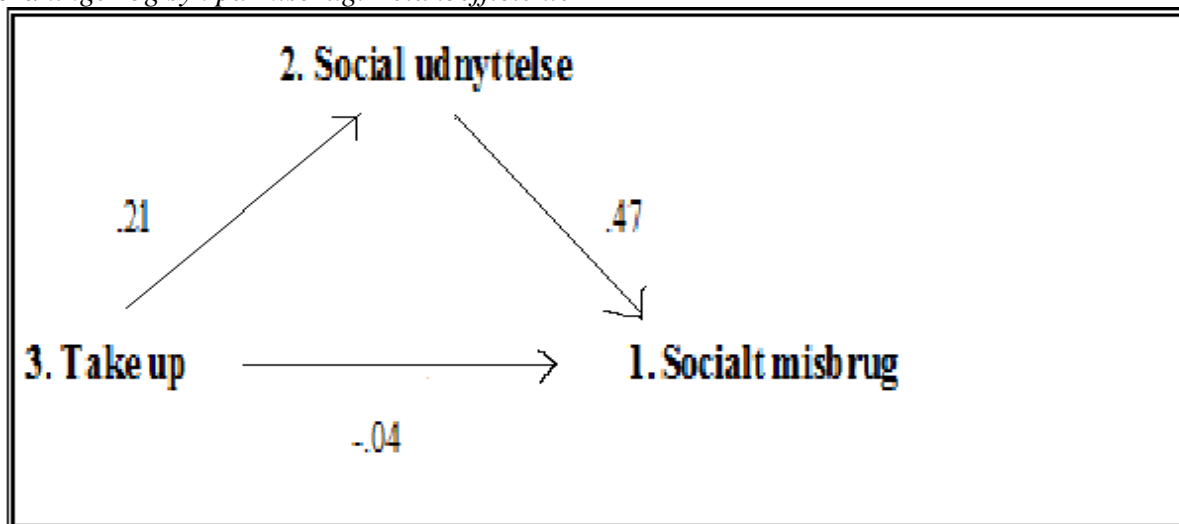
velfærdsstaten - og endnu mindre en del af en generel moral i forhold til lovene. Omvendt finder vi trods alt heller ikke støtte til antagelsen om retskaffenhed, altså at synet på (lovligt) take up ligefrem skulle være direkte negativt relateret til synet på (ulovligt) socialt misbrug.

Resultaterne bør som udgangspunkt tolkes i retning af, at ingen af de omtalte effekter er til stede. Man kunne måske alternativt tolke resultaterne i retning af, at de begge er til stede, men

¹⁶Som nævnt i note 15 går spørgsmålene vedrørende udnyttelse lige fra grænsen til misbrug til grænsen for take up. Det er dog ikke dette, der giver sammenhængen.

er meget svage og ender med at ophæve hinanden. Figur 9.1. viser en sti-analyse af de tre variable. Der synes i overensstemmelse med incitamentshypotesen faktisk at være en indirekte effekt af take up-moral på misbrugsmoral via syn på (over-)udnyttelse. Men denne modvirkes så af en negativ direkte effekt, i overensstemmelse med retshypotesen ($\beta = -.04$). Det skal dog understreges, at selv om effekterne akkurat er statistisk signifikante, så er de for små til at kunne tillægges betydning.

Figur 9.1. Sti-analyse af forholdet mellem take up-moral, synet på (over-)udnyttelse af sociale ordninger og syn på misbrug. Betakoefficienter



beta take up (scale3)-misbrug(scale1) -.04 beta take up-(scale3)-udnyttelse(scale2) .21 beta udnyttelse(scale2)-misbrug(scale1) .47

Vi kan desværre ikke systematisk undersøge forholdet mellem take up *adfærd* og holdninger på basis af datamaterialet her, men dataene synes i hvert fald tilstrækkelige til at kunne konkludere, at den omtalte glidebane fra take up til socialt misbrug (og evt. videre til generelt svækket medborger-moral) ikke eksisterer, så længe, vi udelukkende taler om *moral*. Som vi allerede har været inde på i kapitel 3, er end ikke synet på udnyttelse af velfærdsordningerne en integreret del af den overordnede moral, selv om der her i det mindste er en sammenhæng. Men dette udelukker jo ikke, at *misbrug* kan være et problem. Befolkningens oplevelser heraf er emnet for det næste afsnit.

9.4. Opfattelser af og syn på misbrug

Teoriene om velfærdsstatens svækkelse af moralen implicerer, at moralen bliver slappere og misbruget bliver større over tid. Som vi allerede har set i kapitel 3 og 5, kan denne antagelse dog ikke entydigt bekræftes fsv. angår moralen: På spørgsmålet om billigelse af at "modtage sociale ydelser, man ikke har krav på", steg den gennemsnitlige indexværdi på 1-10 skalaen ganske vist

fra 1.28 i 1981 til 1.46 i 1990. Men fra 1990 til 1997 skete der ingen ændring. I 1997 var gennemsnittet 1.44.

Vi har også mulighed for at undersøge, hvorledes befolkningen har *oplevet* misbruget over en endnu længere periode tilbage til 1973. I valgundersøgelserne er der nemlig siden 1973-valget med jævne mellemrum stillet spørgsmål om befolkningens oplevelse af misbrug af velfærdsordningerne. Spørgsmålet er ikke helt dækkende for, hvad vi kunne være interesseret i her - eller rettere: det er uklart, om det sigter til lovlig brug, ulovligt misbrug eller noget, der ligger midt imellem, men det kan utvivlsomt vise noget om udviklingstendensen. Det stillede spørgsmål lød "Der er alt for mange, der får sociale ydelser, uden at de trænger til det". Som spørgsmålet er formuleret, kan man af metodiske grunde naturligvis ikke lægge meget i svare: Det er "for nemt" at svare "enig" - der er ikke nogen modsats.¹⁷ Desuden er der ikke nogen angivelse af, om folk anser det for et *væsentligt problem*.

Men vi kan dog under alle omstændigheder bruge spørgsmålet til at foretag sammenligninger over tid. Hvis vi udelukkende benytter spørgsmålet som et *perceptionsspørgsmål* og ikke som et *holdningsspørgsmål*, er det heller ikke noget større problem, at spørgsmålet ikke siger noget om væsentlighedsvurderingen. Og endelig kan vi ud fra en spørgsmålsserie hos SFI sige noget om betydningen af, at der savnes en modpol. Samtidig udflyder SFI den periode i 1980'erne, hvor spørgsmålet om misbrug ikke indgik i valgundersøgelserne.

Formentlig vil det ikke være helt urimeligt at tage gennemsnittet af SFI's tal for dagpengemisbrug og misbrug af bistandshjælpen som retningsgivende, og vi kan så tage andelen af befolkningen, som tror, der sker misbrug blandt "mange", respektive "en del", som overgrænse for, at "alt for mange får sociale ydelser". Der er ikke stillet spørgsmål i 1994, men så kan vi bruge gennemsnittet af 1993- og 1995-tallene. Resultatet bliver et tal på 54 pct., hvilket kan sammenlignes med vores 53 pct.

¹⁷Eksemplet er helt parallelt til spørgsmålene om befolkningens syn på vold, hvor kapitel 13 er et glimrende eksempel på, hvor forkert, spørgsmål kan tolkes, hvis man ikke holder sig de metodiske problemer ved fortolkningen af holdningsspørgsmål særdeles klart for øje, men blot ukritisk læser procenttallene i forhold til det, som der tilsyneladende er spurgt om. Med en ballast i erfaringerne for, hvorledes sådanne spørgsmål skal fortolkes, kan der til gengæld ofte uddrages nyttig information selv om spørgsmål, der bryder med alle metoderegler. Når spørgsmålet her har været medtaget i så mange valgundersøgelser, skyldes det ikke uvidenhed om de metodiske problemer ved spørgsmålet, men derimod (a) sammenlignelighedshensynet, samt (b) at man aldrig har tolket på svarfordelingen som sådan, men udelukkende på *sammenhængen* med andre spørgsmål. Sat på spidsen, så er der trods klare standardregler for, hvordan spørgsmål skal formuleres, egentlig ingen "gode" eller "dårlige" spørgsmål. Der er gode og dårlige *fortolkninger* og anvendelser i øvrigt.

Tabel 9.4. Oplevet socialt misbrug, 1973-1997. Andele i pct., samt PDI.

Sp."Der er alt for mange, der får sociale ydelser, uden at de trænger til det.	1973	1975	1977	1979	1990	1994	1997
Helt eller delvis enig	88	61	58	62	60	63	69
Hverken enig eller uenig, ved ikke ¹⁾	7	28	27	18	19	17	4
Helt eller delvis uenig	7	12	16	20	21	20	27
PDI: Enig minus uenig	81	49	42	42	39	43	42

1) Svarkategorien "hverken enig eller uenig" er udgået i 1997. Erfaringerne fra valgundersøgelserne viser dog, at det sjældent påvirker balancen mellem enig og uenig nævneværdigt.

Som det fremgår af tabel 9.4, viser valgundersøgelsernes spørgsmål ikke nogen klar udvikling over tid siden midten af 1970'erne. Til gengæld fremgår det med stor tydelighed, at der var oprør mod velfærdsstaten i 1973. Dette oprør tog netop sit udgangspunkt i kombination af utilfredshed med skatterne, utilfredshed med socialt misbrug, og utilfredshed med fordelingen af skattebyrden, som Fremskridtspartiets stifter, Mogens Glistrup, så udmærket personificerede ved at fremvise sin skatteprocent på nul og et frikort på den rigtige side af 1 million. Solidariteten var ikke truet i 1973, men den var nok blevet undermineret, såfremt der havde været vedholdende mistanke om socialt misbrug og uretfærdig fordeling af byrderne ("proceduremæssig uretfærdighed").

Tabel 9.5. Oplevet socialt misbrug, 1982-1995. Andele i pct., samt PDI.

Opfattelse af misbrug af bistandshjælp	1982	1985	1987	1990	1993	1995
Ja, af mange	27	18	19	33	21	19
Ja, af en del	38	31	31	37	36	44
Ja, af kun få/enkelte/nej, ingen	28	44	38	25	37	32
Ved ikke	4	7	7	3	5	4
PDI 1: (Mange+en del) minus (få+ingen)	37	5	12	35	20	31
Misbrug af arbejdsløshedsdagpenge						
Ja, af mange	22	12	12	16	12	14
Ja, af en del	34	27	27	34	31	39
Ja, af kun få/enkelte/nej, ingen	37	51	43	40	48	40
Ved ikke	8	9	17	10	9	7
PDI 2: (Mange+en del) minus (få+ingen)	19	-2	-4	10	-5	13
Gennemsnit PDI 1 + PDI 2	28	2	4	23	8	22

Kilde: Fridberg (1996:64). Der indgik også et spørgsmål om misbrug af sygedagpenge, hvor opfattelsen af misbrug var mindre udtalt.

SFI-tallene viser, at der alligevel har været udsving i 1980'erne. 1982-tallene ligger i top, og der har formentlig været en stigende opfattelse af misbrug fra 1979 til 1982. Derefter sker der i 1985 og 1987 et kraftigt dyk - det svarer til de udsving, der registreres på alle spørgsmål vedrørende

velfærdsstaten i den periode (Goul Andersen 1986a; 1997c). Og så synes der at have været en ny top i 1995 i forbindelse med diskussionen om stramning af dagpengesystemet - en top, som ifølge nærværende undersøgelse igen er forsvundet i 1997 - igen i god overensstemmelse med anden viden (Goul Andersen 1994; 1997c; ugebrevet Mandag Morgen no. 2, 1998).

Hvis vi tolker spørgsmålene som perceptionsspørgsmål, så konklusionen, at der hele tiden har været en bevidsthed om, at der sker misbrug i et vist og ikke helt ubetydeligt omfang. Denne opfattelse har med små udsving været nogenlunde konstant fra midten af 1970'erne til her i slutningen af 1990'erne - og væsentligt mindre udtalt end i 1973. Der er altså ikke nogen langtidstendens til, at misbrugsproblemet opleves som forværret, og heller ikke det modsatte.

Skal vi tolke spørgsmålene som holdningsspørgsmål, så kan det måske forekomme forvredet at ville læse en overvægt af "enige" på 40 pct.point på spørgsmålet om misbrug i tabel 9.4 som udtryk for, at socialt misbrug gennemgående *ikke* opleves som noget alvorligt problem blandt vælgerne. Men tallene skal nok alligevel tolkes i den retning. Vi har ikke fra anden side (f.eks. vælgernes politiske dagsorden) indikationer for, at problemet opleves som påtrængende, og en forholdsvis minutios gennemgang af meningsmålinger vedrørende arbejdsløshed og de arbejdsløse viser, at der med undtagelse af et særdeles markant ønske om at lade sende unge bistandsklienter arbejde for bistandshjælpen ikke har været de store udslag i perioden (Goul Andersen 1986b).¹⁸

Som sagt er det vigtigste for hypoteseafprøvningen her dog ikke holdninger, men derimod perceptioner. Og det vigtigste er udviklingen over tid samt sammenhængen med andre variabler. Hvad det sidste angår, er spørgsmålet, *hvilke konsekvenser, oplevelsen af de andres misbrug har for graden af kynisme mht. selv at misbruge ordningerne*. Ud fra en public choice – tankegang er det en "fangernes dilemma"-situation: Selv den mest moralske person bliver fanget i et "fangernes dilemma"-spil, hvor man kan risikere at blive den sidste "nyttige idiot", der betaler gildet, mens alle andre snyder. Det er netop en sådan bevidsthed, der ofte tillægges aktørerne i public choice – teorier om velfærdsstatens incitament til misbrug. Spørgsmålet er, om det kan genfindes, når vi bevæger os fra model til virkelighed.

Det har vi søgt at operationalisere med spørgsmålet "Man er nødt til at misbruge de sociale ydelser en gang imellem for at få noget igen for de penge, man betaler i skat." Denne opfattelse skulle styrkes, hvis man tror, at "de andre" snyder med ydelserne.

¹⁸Op til stramningerne i dagpengesystemet i 1995 kunne der dog iagttages en styrkelse af holdninger for stramninger - men ikke specielt vidtgående. 1995-stramningerne ramte gennemgående meget godt i forhold til befolkningens præferencer (Goul Andersen 1996b:15; jvf. også Goul Andersen 1986a). Dette bekræftes i øvrigt også af en gentagelse af en 1995-måling i 1997 (Greens/Børsen 23.2.1997).

Tabel 9.6. Opfattelse af socialt misbrug og indstilling til selv at misbruge. Pct.

	Helt enig	Delvis enig	Ved ikke	Delvis uenig	Helt Uenig	I alt	PDI ¹⁾
244. Der er alt for mange, der får sociale ydelser, uden at de trænger til det	30	39	4	20	7	100	42
246. Man er nødt til at misbruge de sociale ydelser en gang imellem for at få noget igen for de penge, man betaler i skat	3	11	1	22	63	100	-61
119. Man er nødt til at bruge sine forsikringer for at få noget ud af de penge, man betaler til forsikringsselskabet	17	18	1	19	45	100	-29

1) PDI= Pct. helt eller delvis enig minus pct. helt eller delvis uenig.

Vi skal dog først se på svarfordelingen: Mens det er en udbredt opfattelse, at mange eller i det mindste en del - og dermed for mange - snyder, så er det så afgjort ikke en udbredt indstilling blandt borgerne, at det drejer sig om at få noget igen, jvf. tabel 9.6. Kun 3 pct. er helt enige og andre 11 pct. delvis enige. Hele 85 pct. afviser tankegangen. I betragtning af den udprægede ærlighed mht. normbrud, som borgerne lægger for dagen på andre områder i undersøgelsen, og i betragtning af, at der ofte skal noget mere til for at erklære sig "uenig" end for at erklære sig "enig",¹⁹ er tallene særdeles bemærkelsesværdige. De tjener som beroligelse, og de taler også imod det betimelige i modelræsonnementer, der ureflekteret antager, at aktørerne foretager en sådan kalkyle. Til sammenligning er anført et enslydende spørgsmål vedrørende forsikringsselskaber, hvor 35 pct. mener, man er nødt til at prøve at få noget igen for forsikringspræmien.

Vi kan altså konkludere, at det *ikke er nogen udbredt tænke måde*, at man skal prøve at redde noget af det tabte på skatten hjem på de sociale ydelser. Det var i øvrigt heller ikke en tankegang, der blev formuleret af svarpersonerne i de kvalitative interviews. Men det næste spørgsmål er så, om man bliver *mere tilbøjelig* til at tænke på denne måde, hvis man oplever, at andre snyder. Og her er svaret ja. Men ikke ret meget. Der viser sig en svag sammenhæng, $r = .13$, jvf. tabel 9.7. Dvs. at perceptionen af andres snyd fremmer tilbøjeligheden til at tænke i "rationelle" baner mht. at skaffe sig noget hjem selv. Sammenhængen er svag, men som vi skal se om lidt, er den alligevel *lidt* mere bemærkelsesværdig end som så.

¹⁹Det er et generelt problem, som også er antydnet ovenfor, at man får for mange "enige"-svar, når man stiller et forholdsvis mundret spørgsmål, hvor svarpersonen ikke nødvendigvis har det modsatte synspunkt liggende i baghovedet som reference, når han eller hun svarer. Så er der som regel en noget forhøjet tilbøjelighed til at svare ja. Man taler også om en "overtalelseeffekt" eller "medløbseffekt", og det er en ægte delmængde af det, der i metode-litteraturen kaldes "response set" - svarpersoners tilbøjelighed til at svare enig (eller i sjældne tilfælde uenige) på alle eller de fleste spørgsmål i en serie. Derfor får man bedre målinger ved at sætte alternativer op over for hinanden (A/B-spørgsmål), eller ved at bruge flere spørgsmål, der vender forskelligt mht. positiv/negativ holdning til det, der spørges om (så kan man sortere dem fra, der har svarer ja til stort set alt). Men undertiden må man nøjes med mindre, for der er grænser for, hvor mange spørgsmål, der kan være i et spørgeskema.

Vi kan nemlig også rejse et tredje spørgsmål om, hvordan oplevelsen af andres misbrug påvirker moralen. Og her kunne man forestille sig, at det umiddelbart ville lede til en svækket moral. Det er dog mere nærliggende at forestille sig det modsatte: Personer, der ser misbruget, bliver forargede, og det styrker deres moral mod misbrug. Som det fremgår af tabel 9.7, bekræfter tallene det sidste: Jo større oplevet misbrug, desto strengere moral mht. misbrug ($r = .22$). Når det gælder udnyttelse og take up, finder vi en lignende, men yderst svag sammenhæng ($r = .11$, hhv. $r = .09$).

Nu kan det godt være, årsagsretningen snarere er den modsatte: Personer med en streng moral synes, at alt for mange misbruger de sociale ordninger. Man ser det, man ønsker (eller frygter) at se. Hvorom alting er, finder vi i det mindste ingen støtte til det synspunkt, at oplevelsen af andres misbrug svækker den personlige moral mht. misbrug - at man synes, det er forkert at gøre det.

Men det stiller netop resultatet ovenfor lidt i relief. For i fangernes dilemma-spillet behøver deltagerne ikke synes, at det er moralsk rigtigt, det de gør. De føler sig bare presset til at handle på en bestemt måde, når forholdene er, som de er. Og set i dét lys er den svage sammenhæng på ovenfor på $r = .13$ alligevel lidt bemærkelsesværdig: Oplevelsen af "de andres" misbrug svækker ikke moralen, tværtimod, men det fremmer alligevel tilbøjeligheden til at mene, at man selv er nødt til at spille med og prøve at skaffe sig noget hjem.²⁰

Man kan sige, at en sammenhæng på $r = .13$ ikke er ret høj, men det afhænger jo lidt af forventningen. For hvis alle medborgere bare handlede ud fra deres moral, så skulle oplevelsen af andres sociale misbrug både forstærke den moralske afstandtagen og bevidstheden om ikke selv at ville gøre det. Dvs. vi skulle faktisk have forventet en negativ sammenhæng. Og set i dét lys er vores svage sammenhæng slet ikke så uinteressant. For den har det modsatte fortegn af, hvad man kunne forvente.

Det er et resultat, der må glæde alle public choice teoretikere, og det er et vidnesbyrd om det frugtbare i at operere med "fangernes dilemma"-perspektivet, også på den enkelte borgers forhold til velfærdsstaten.

Men når det så er sagt, er der til gengæld ikke megen bekræftelse af tesen om moralsk forfald i analysen ovenfor. Vi har for det første set, at borgerne ikke overraskende oplever, at der sker et misbrug. Men det har de gjort hele tiden, og der er *ingen langtidstendens* til, at det forstærkes. Vælger vi 1973 som sammenligningsgrundlag, må vi endda sige: tværtimod. *Oplevelsen af misbrug fører ikke til svækket moral* mht. misbrug af velfærdsydelserne. Og fem ud af seks *afviser tankegangen om, at man er nødt til at snyde* med ydelserne for at få noget igen for skatten. Alt dette giver ikke megen støtte til tesen om velfærdsstatens moralske forfald. Til gengæld finder vi så, ganske bemærkelsesværdigt, en svag tendens til, at oplevelsen af misbrug fører til en *forstærket* tilbøjelighed til at mene, man selv skal skaffe sig noget igen.

²⁰Vi har i forbindelse med dette afsnit gennemført diverse kontroller: For partivalg, fordi velfærdsmoral og partivalg hænger sammen; og for alder, fordi misbrugsmoralen er aldersafhængig, samt for skoleuddannelse, fordi "response set" ofte er mest udtalt blandt lavtuddannede. Men ingen af disse kontroller ændrer de fundne resultater.

Hvordan resultaterne havde været, hvis vi i stedet for moral havde haft den faktiske adfærd mht. misbrug som afhængig variabel, kan vi af gode grunde ikke vide. Men så længe vi holder os til moralen, er der ikke ret megen støtte til forfaldstesen. Analysen viser samtidig public choice teoriens største styrke: Den peger ofte på uventede sammenhænge, som andre synsvinkler ofte overser. Det er fordelen ved at arbejde med abstrakte teoretiske modeller. Faren illustreres til gengæld også: Man skal være varsom med at slutte for hurtigt fra incitamenterne i modelræsonnementerne til drivkræfterne i virkelighedens verden.

Tabel 9.6. Korrelationer mellem opfattelser af socialt misbrug, villighed til socialt misbrug samt moralsyn på misbrug, udnyttelse og take-up af sociale rettigheder. Pearson r.

	246. Nødt til misbrug	1.Moral: soc. misbrug	2.Moral: udnyt- telse	3.Moral: take up
244.For mange får sociale ydelser uberett. ¹⁾	.13	.22	.11	.09
246.Nødt til at misbruge sociale ydelser... ¹⁾		-.24	-.06	-.01
1.misbilligelse af socialt misbrug...			.44	.05
2.misbilligelse af udnyttelse soc.rettigh.21
3. Misbilligelse af take up...				

1) Bemærk fortegn: På spm.244 betyder resultatet $r = .22$ følgende: Jo mere uenige, borgerne er i, at alt for mange får sociale ydelser, desto mere billiger de socialt misbrug. På spm.246 betyder $r = -.24$ følgende: Jo mere uenige borgerne er i, at man er nødt til at misbruge, desto mere misbilliger de socialt misbrug.

9.5. Moralske konsekvenser for brugere og misbrugere af velfærdsydelser

Ovenstående analyse af borgernes perceptioner, moral og holdninger er det nærmeste, man på dette materiale kan komme en stringent test af det første argument i tesen om velfærdsstatens nedbrydende effekter på moralen i samfundet. Men det kunne også være interessant at undersøge, om der er forskelle i moral mellem personer, der er i arbejde og personer, der er på overførselsindkomst. Selv om der ikke kan opstilles stringente hypoteser som ovenfor, er emnet under alle omstændigheder interessant at få belyst. Desuden kan vi undersøge, om der - i overensstemmelse med diskussionen om velfærdsmodeller ovenfor - er nogen forskel mellem de forskellige former for overførselsindkomst, således at de mest universelle ordninger har mindre effekt end de mest residuale ordninger.

Allerførst skal vi dog indlede med at se lidt nærmere på, hvordan de arbejdsløse, der misbruger dagpengesystemet, selv oplever dette misbrug, og hvordan misbrug og moral hænger sammen for denne gruppe.

9.5.1. Misbrug og moral blandt arbejdsløse

Som nævnt indeholder undersøgelsen ét generelt spørgsmål om socialt misbrug inden for de sidste to år; på dette spørgsmål svarede kun 1.2 pct. bekræftende. Arbejdsløse er imidlertid også stillet nogle få spørgsmål om deres mulige misbrug. Uheldigvis blev spørgsmålet af tekniske grunde kun stillet til tidligere ledige. Selv med denne begrænsning kan materialet dog udmærket analyseres. Tabel 9.8 viser, hvorledes småsnyderi har været praktiseret og oplevet hos denne gruppe. Der blev stillet fire spørgsmål, hvoraf de tre vedrørte forhold, som i princippet ikke er i overensstemmelse med reglerne. Blandt de, der har gået ledig inden for de sidste to år (for 57 pct. af disse varede ledigheden i mindre end et år), oplyser 11 pct., at de har modtaget dagpenge uden at stå til rådighed, 18 pct. har arbejdet lidt sort ved siden af, og 7 pct. har afslået anvist arbejde (hyppigheden af de to førstnævnte stiger noget med ledighedsperiodens længde, men top- per hos de, der har været ledige ½-1 år, hvorefter den atter falder). I alt 30 pct. har i mindst én af ovennævnte henseender ikke fuldt levet op til reglerne.²¹

Tabel 9.8. Overtrædelser af dagpengereglerne samt oplevet misbrug blandt tidligere ledige. Pct.

Sp.: Har De inden for de sidste to år:	Andel af de tidl. ledige (N=376)	Andel blandt regelbrydere, der mener at have begået misbrug	N (=100 %)
83. Udført større forbedringer på deres bolig, mens De var ledig? [ikke ulovligt] ¹⁾	14	6	51
82. Modtaget dagpenge, selv om De reelt ikke var arbejdssøgende?	11	12	42
85. Arbejdet lidt sort ved siden af dagpengene/ bistandshjælpen?	18	6	68
84. Ladet en arbejdsgiver forstå, at De ikke var interesseret i at få et anvist arbejde?	7	8	25
Antal overtrædelser på de tre ovennævnte områder			
0	70	1	262
1	25	3	93
2-3 ²⁾	5	20	20
Alle tidligere ledige		3	375
Hele befolkningen		1.2	3001

Anm. A) Tabellen læses således: 14 pct. af de tidligere ledige havde udført større forbedringer på deres bolig. Disse 14 pct. svarer til 51 svarpersoner. Som det fremgår af tabellens højre side, svarede 6 pct. af disse 51 svarpersoner (dvs. 3 svarpersoner), at de havde begået socialt misbrug (dvs. "modtaget ydelser, som de ikke havde krav på") inden for de sidste to år.

B) Datagrundlaget er personer, som ikke aktuelt er ledige, men som har været ledige inden for de sidste to år. Referenceperioden for de rapporterede handlinger er ligeledes to år.

1) Dette er naturligvis lovligt for - næsten - alle ledige.

2) Heraf 2 personer med overtrædelser på alle tre områder.

²¹På interviewtidspunktet var 69 pct. af de adspurgte (tidligere ledige inden for de sidste to år) i arbejde, 6 pct. studerende, 7 pct. på syge- eller anden orlov, mens 16 pct. var gået på efterløn eller på pension (typisk førtidspension). De resterende 3 pct. var ude af erhverv (husmødre mv). Der var i øvrigt *ikke* nogen tendens til, at det navnlig var de arbejdsløse, der var gået på pension mv., der havde afslået arbejde eller svarede, at de reelt ikke var arbejdssøgende - de ovennævnte grupper adskilte sig stort set ikke på misbrugsspørgsmålene.

Men sådan oplever de det ikke! På spørgsmålet, om de havde modtaget sociale ydelser, de ikke havde krav på, svarede kun et fåtal ja - 12 pct. af de, der havde modtaget dagpenge uden at stå til rådighed, og hhv. 6 og 8 pct. i de to øvrige grupper. Det er et udmærket eksempel på, at handlinger "neutraliseres", dvs. ikke fremstilles og måske heller ikke opleves som regelbrud. Men noget tyder på, at mange af de pågældende alligevel ikke handler i helt god tro:

Det næste spørgsmål er nemlig, om der er en sammenhæng mellem de pågældende handlinger og de arbejdsløses moral. Og det er der. Selv om det ikke *opleves* og i hvert fald ikke *rapporteres* som "socialt misbrug" at lade en arbejdsgiver forstå, at man ikke ønsker det anviste arbejde, at arbejde lidt sort ved siden af, eller at modtage dagpenge uden reelt at være arbejdssøgende - så finder man alligevel en markant lavere moral hos dem, der har gjort det. Det gælder ikke alene misbrugsmoral, misbrugsmoral, men også generel medborger-moral, jvf. tabel 9.9. F.eks. finder vi en indexværdi på medborger-moralen på 3.13 blandt de, der ikke har overtrædelser (i "objektiv" forstand), og på 4.40 blandt de, der har 2-3 overtrædelser. Det kunne være skin-korrelationer, men kontrollen for de bagvedliggende variable (køn, alder osv.) nederst i tabellen viser, at der tilbagestår ganske stærke sammenhænge (beta= .20 for generel medborger-moral og beta= .23 for misbrugsmoral), selv efter diverse kontroller.

Fordi der også indgik sort arbejde, har vi taget skattemoralen med. Men udslaget dér er ikke større, end det er på den medborger-moralen og på misbrugsmoralen. På indexet for udnyttelse af sociale ordninger. Endelig har vi også taget moral mht. udnyttelse og moral mht. take up med for at illustrere forskellen: På indexet for udnyttelse finder vi kun en effekt på $\eta = .13$. På indexet på take up er den på .10 - og går den modsatte vej: Stormisbrugerne har det mest *negative* syn på take up.

Nu har vi i tabel 9.9 præsenteret sammenhængen mellem moral og faktiske overtrædelser, som om de faktiske overtrædelser var årsag til moralen: De, der overtræder hyppigt, får en dårlig moral. Men det er nok mere nærliggende at vende sagen om: De, der har en dårlig moral, er mere tilbøjelige til at misbruge systemet. Hvilken tolkning, der er den rigtige, lader sig ikke afgøre, med mindre man har data både før og efter misbrug, og det har vi af gode grunde ikke her. Men det forhold, at sammenhængen er stort set lige så stærk for den samlede medborger-moral som for misbrugsmoralen, taler mest for at se moralen som uafhængig variabel.

Tabel 9.9. Sammenhæng mellem regelovertrædelser og moral blandt tidligere ledige. Indexværdier, eta- og betakoefficienter.

	Generel medborger-moral		1. Misbrugsmoral		0. Skatte-moral	2. Udnyttelse	3. Take up	(N)
	index		index		index	index	index	
Antal overtrædelser:								
0	3.13		3.00		4.68	6.43	6.34	262
1	3.96		4.08		5.72	7.01	6.45	93
2-3	4.40		4.33		6.33	7.11	5.65	20
MCA analyse	eta	beta	Eta	beta	eta	eta	eta	
Overtrædelser	.30	.20	.30	.23	.26	.13	.10	
Køn	.20	.18	.09	.09				
Alder	.51	.45	.46	.42				
Bopæl	.26	.17	.25	.20				
Stilling	.32	.12	.27	.13				
R ²)		38.0 %		32.3 %				

Anm. På nær effekten af stilling (samt køn på skalaen for misbrugsmoral) er alle beta-koefficienter signifikante på .01 niveauet, og med én yderligere undtagelse er $p < .001$.

Dette er ikke uinteressant: Det er altså ikke tilfældigt, hvem der overtræder dagpengereglerne - det er ikke blot en funktion af de arbejdsløses muligheder for at gøre det. Nogle gør det en hel del mere end andre, og de er kendetegnet ved en lavere moral. Ikke blot snævert, når det gælder synet på misbrug, de har også en generelt lavere medborger-moral.

Vi får her en første antydning af, at moralen efter alt at dømme har selvstændig betydning for borgernes adfærd. I hvert fald når det gælder dagpengesystemet. Spørgsmålet, om dette også gælder mere generelt, vender vi tilbage til i kapitel 11 og 12.

Samtidig kan vi så konstatere, at de, der har en lavere moral, er mere tilbøjelige til at gribe de muligheder, der viser sig som arbejdsløse - sikkert også fordi de pågældende handlinger tydeligvis kan legitimeres eller neutraliseres som "ikke-misbrug": Kun et fåtal af de pågældende mente, de havde fået ydelser uberettiget fra det offentlige, hvilket de jo efter alt at dømme havde, i hvert fald ud fra lovens ånd. Griber vi et øjeblik tilbage til kapitel 3, kan vi så yderligere tilføje, at det heller ikke er sikkert, borgerne opfatter det som socialt misbrug at overtræde reglerne. Borgerne under ét udtrykte meget stor misbilligelse af socialt misbrug, temmelig stor misbilligelse af dagpengemisbrug, men ganske stor billigelse af mange *konkrete* former for misbrug, når der var én eller anden forståelig grund dertil.

9.5.2. Modtagere af overførselsindkomst: Forsørgerkultur og krævementalitet?

Ovenstående vedrørte *forskelle* mellem (tidligere) arbejdsløse. Men hvad med de arbejdsløse under ét - og hvad med modtagere af overførselsindkomst i det hele taget? Har de en anden moral end resten af befolkningen? Udvikles der f.eks. blandt disse en særlig misbrugsmoral?

Umiddelbart er der vel ikke grund til at forvente dette - heller ikke fra et public choice perspektiv, og end ikke fra den gren af public choice-teorien, der er begyndt at interessere sig for moralske spørgsmål i relation til velfærdsstaten. På den anden side har der dog været så megen debat om "forsørgerkultur" i midten af 1990'erne, at det kunne være interessant at tage op.

Begrebet forsørgerkultur er vel aldrig rigtigt blevet defineret i dansk sammenhæng, men det svarer vel efter ordlyden lidt til det engelske "dependency culture", der har været genstand for en særdeles omfattende debat (se f.eks. Murray 1984; Dean & Taylor-Gooby 1992). Anledningen var navnlig en række amerikanske analyser, herunder i særdeleshed Murray's (1984) *Losing ground*, der talte om "the spread of the underclass disease". For Murray var det centrale element i identifikationen af "underklassen" ikke fattigdommen, men udviklingen af en særlig kultur kendetegnet ved opløste familiestrukturer, passivitet, snyd og misbrug, samt afhængighed og krævementalitet i forhold til velfærdsstaten. Nu er der meget langt fra amerikanske storbyghettoer til danskere på overførselsindkomst, men Murrays ideer blev markedsført i Storbritannien under Thatcher, og lidt som med Golfstrømmen nåede også en lille gren til Danmark.

Den danske diskussion har dog af gode grunde været ganske pragmatisk og a-teoretisk, og den har mest været relateret til spørgsmålet, om man utilsigtet kom til at fastholde navnlig unge i ledighed (Socialkommissionen 1993; Goul Andersen 1986a), selv om diskussionen nok tidvist har haft lidt mere vidtgående konnotationer. Men selv om vi ikke dermed be- eller afkræfter nogle danske teorier, kunne det alligevel være interessant som afslutning på diskussionen om velfærdsstatens incitamentter til snyd at undersøge, om der til modtagelse af overførselsindkomst også knytter sig moralske ændringer i synet på misbrug - og medborger-moral generelt. Kun en enkelt hypotese skal fremsættes: Nemlig den, at såfremt der er en effekt, så vil denne være mere udtalt, jo mere vi bevæger os fra de universelle ordninger og over mod de residuale. Konkret: Effekten vil være mindst for personer på folkepension og efterløn, muligvis også førtidspension, noget større for arbejdsløshedsdagpenge og størst for bistandshjælpen. Med den tilføjelse, at vi inden for rammerne af et velfærdssystem som det danske ikke forventer, effekten er stor for *no-gen* af de pågældende grupper, jvf. afsnit 9.2 om forskellige velfærdsordninger og -modeller. Her blev det foreslået, at jo mere velfærdsordninger og hele velfærdssystemer er målrettet til "de svage", desto lettere skaber de fifleri og svigtende moral.

Det skal dog på forhånd understreges, at der er tale om en svag test. Vi kan naturligvis kontrollere for de mest åbenbare indvendinger, at evt. forskelle bare skyldes aldersfaktoren etc. Men vi kan næppe løse det såkaldte "selektionsproblem", som er det centrale og mest omdiskuterede metodiske problem i al forskning om arbejdsløse og arbejdsløshed: Humlen er, at det ikke er tilfældigt, hvem der bliver arbejdsløse. En lang række psykologiske og kulturelle faktorer mv., som man i praksis aldrig kan kontrollere for, er med til at bestemme arbejdsløshedsrisikoen. Dis-

se faktorer påvirker også nogle af de sociale problemer mv., som kendetegner arbejdsløse. Og derfor er det altid svært at sige, om sociale eller psykiske problemer blandt arbejdsløse nu også er en effekt af arbejdsløsheden, med mindre man har paneldata. Et allerede klassisk eksempel er, at arbejdsløse i Finland havde en overdødelighed på 100 pct., da arbejdsløsheden var tre pct. i 1980'erne. Men det førte naturligvis ikke til, at den finske befolkning tog kurs mod at uddø, da arbejdsløsheden steg til 17 pct. i 1990'erne: Overdødeligheden i 1980'erne var ikke så meget en effekt af arbejdsløsheden, men mere af ukendte bagvedliggende variable, som også påvirkede arbejdsløsheden.

Men lad os med dette metodiske forbehold in mente se på resultaterne. Det bør dog tilføjes, at det metodiske forbehold er konservativt i nærværende sammenhæng. Hvis det har betydning, vil det tendere mod at overdrive effekten af at være på dagpenge, bistandshjælp eller førtidspension. Den sande *effekt* er formentlig mindre pga. selektionsproblemet, vi ved blot ikke hvor meget.

Vi kan starte med en simpel to-delning excl. studerende og en lille gruppe af andre ude af erhverv, jvf. tabel 9.10. Budskabet er entydigt: Personer på overførselsindkomst har generelt en væsentligt *strengere* moral end de, der lever af arbejdsindkomst (2.55 mod 3.07, svarende til en eta-værdi på .19). Tilsvarende, men svagere, sammenhænge finder man på indexet for misbrugsmoral, samt på indexet for syn på (over-)udnyttelse af velfærdsordningerne. På take-up skalaen er der ingen effekt overhovedet.

Tabel 9.10. Sammenhæng mellem erhvervsstatus og moral. Indexværdier og eta-koefficienter.

	Medborger- moral	1. Misbrugs- moral	2. Udnyttelse	3. Take up	(N)
Erhvervsstatus	index	index	index	index	
Arbejdsindkomst ¹⁾	3.07	2.76	6.44	6.42	1954
Overførselsindkomst	2.55	2.52	6.08	6.42	841
eta	.19	.07	.08	.00	

Anm. På nær effekten på take-up er alle effekter signifikante på .001 niveauet

Men dette er aggregerede tal, som man ikke kan bruge til ret meget. De viser kun én ting, nemlig at det er en fiktion at operere med personer, der er "på overførselsindkomst", som en gruppe. Det er et rent *økonomisk* begreb, og begynder man herudfra at spekulere over sociale grupper, moral eller konsekvenser for politisk adfærd, går man galt i byen. Dér har gruppen på overførselsindkomst lige så lidt relevans som gruppen af rødhårede eller gruppen af mænd over 1.80 m.²²

²²Det har heller ikke været tilfældet i videnskabelige analyser; i den offentlige debat har man derimod fra tid til anden kunnet se og høre løse overvejelser om modsætninger mellem "trækdyr" og "forsørgede", osv.

Modtagerne af overførselsindkomst falder naturligvis i en række uens grupper, der i øvrigt også hver for sig er svært heterogene. Derfor har vi i den følgende lavet en mere detaljeret opdeling, hvor vi så koncentrerer os om samlet medborger-moral og misbrugsmoral, jvf. tabel 9.11. Samtidig har vi gennemført de mest nødvendige kontroller.

Denne kontrol er stærkt nødvendig. Umiddelbart ser der ud til at være en stærk sammenhæng mellem beskæftigelsesstatus og generel medborger-moral ($\eta = .34$). I øvrigt således, at førtidspensionister og efterlønsmodtagere fremstår med en meget streng moral. Men det skyldes alene aldersfaktoren, og når der kontrolleres for køn, alder og bopæl, viser det sig, at stort set hele sammenhængen er en skinsammenhæng, en spuriøs effekt. Sammenhængen er ikke længere statistisk signifikant ($\beta = .06$), og den eneste gruppe, der skiller sig lidt ud, er bistandsklienterne.

Sammenfattende har *placeringen på arbejdsmarkedet altså ikke nogen betydning for medborger-moralen* generelt i det danske samfund. Selv om der f.eks. skulle komme flere eller færre på overførselsindkomst, ser det ikke ud til at kunne påvirke medborger-moralen. Derimod kan vi ikke helt udelukke, at det kunne påvirke misbrugsmoralen. Her er effekten signifikant, selv om en beta-værdi på 11 viser, at det ikke er nogen afgørende faktor.

I overensstemmelse med hypotesen ovenfor finder vi faktisk en klar rangorden på misbrugsvariablen: Folkepensionister har - alt andet lige, dvs. efter alle kontroller - den strengeste misbrugsmoral, der dog alt andet lige er knapt så streng som hos de erhvervsaktive. Herefter følger efterlønsmodtagere, førtidspensionister og arbejdsløse på dagpenge, og den klart største billigelse af misbrug finder man så hos bistandsmodtagere. Tallene bekræfter altså umiddelbart vores hypotese - dog med det forbehold, at selektionsproblemet kan være større blandt bistandsklienter end hos de øvrige grupper. Endelig behøver vi ikke tage forbehold over for den anden konklusion, man kan drage: Effekten er samlet set ikke ret stor, og spiller selektionsproblemet ind her, trækker den med stor sikkerhed i retning af at overdrive den fundne effekt.

Tabel 9.11. Generel medborger-moral og misbrugsmoral, opdelt efter erhvervsstatus og kontrolleret for køn, alder og bopæl. Kategorieffekter samt eta- og beta-koefficienter. MCA Analyse.

	Medborger-moral		Misbrugsmoral		(N)
	Bivariat effekt og eta-koeff.	Multivar. effekt og beta-koeff.	Bivariat effekt og eta-koeff.	Multivar. effekt og beta-koeff.	
Erhvervsstatus					
1. Arbejdsindkomst	.09	-.02	.00	-.09	1954
2. Studerende	.93	-.03	.95	.03	184
3. Bistandsklient	1.12	.44	1.51	.85	42
4. Arb.løs(dagpenge)	.23	.17	.49	.42	130
5. Orlov	.07	-.21	.20	-.13	70
6. Førtidspensionist	-.50	.04	-.23	.26	138
7. Efterløn, o.-ydelse	-.68	.11	-.58	.18	126
8. Folke pens.mv.	-.88	-.05	-.73	.09	335
9. Ude af erh.v. i øvr.	.35	-.01	.51	.10	22
Effekter:					
Erhvervsstatus	.34	.06 ^{ns}	.27	.11 ^{***}	
Køn	.16	.17 ^{***}	.06	.07 ^{**}	
Alder	.52	.50 ^{***}	.41	.40 ^{***}	
Bopæl	.20	.12 ^{***}	.18	.12 ^{***}	
R ² , i %		31.4		19.5	

Anm. *) signifikant på .05 niveau

**) signifikant på .01 niveau

***) signifikant på .001 niveau.

I og med, at en eventuel effekt i det væsentligste er koncentreret til bistandsklienter og dagpenge modtagere, går vi videre med disse to grupper, som herefter er slået sammen. Dem kan vi så opdele efter arbejdsløshedsperiodens længde, det samme gør vi med de beskæftigede, der tidligere har været ledige, og til slut kan vi så sammenholde disse grupper med dem, der er i arbejde og ikke har ledighedserfaring inden for de sidste to år. Derved får vi det bedst mulige udtryk for arbejdsløshedens effekt på medborgermoral og misbrugsmoral. Resultatet er vist i tabel 9.12. Først vises de simple effekter uden kontrol for andre variable, dernæst vises for både medborgermoralen og misbrugsmoralen 3 serier MCA-analyser. Her kontrolleres der for bagvedliggende variable (altså for skinsammenhænge) i de to første, hvorefter vi i den sidste kontrollerer for oplevede økonomiske problemer - i denne sammenhæng en variabel, der kommer *efter* arbejdsløshed og kan være med til at *forklare* effekten af arbejdsløshed.

Tabel 9.12. Generel medborger-moral og misbrugsmoral, opdelt efter erhvervsstatus og kontrolleret for køn, alder og bopæl. Kategorieffekter samt eta- og beta-koefficienter. MCA Analyse.

(Kun beskæftigede og nuværende arbejdsløse).	Generel medborger-moral				Misbrugsmoral				(N)
	bivar. effekt	(1)	(2)	(3)	bivar. effekt	(1)	(2)	(3)	
Besk.status (kategorieffekter)									
1. I arbejde, ingen ledighed	-.12	-.07	-.06	-.05	-.18	-.14	-.12	-.10	1688
2. I arb. u. ½ år ledig	.62	.37	.32	.30	.75	.55	.48	.45	167
3. Ledig nu, u. ½ år	.49	.28	.23	.16	.90	.68	.58	.49	61
4. I arb, > ½ år ledig	.39	.21	.18	.15	.63	.46	.39	.33	91
5. Ledig nu o. ½ år	.21	.22	.14	.07	.54	.52	.39	.28	111
Effekter: (eta / beta)									
Besk.status	.19	.11***	.10***	.08**	.23	.18***	.15***	.13***	
Køn	.16	.18***	.18***	.18***	.05	.07**	.07**	.06**	
Alder	.46	.43***	.42***	.41***	.36	.32***	.30***	.29***	
Bopæl	.17	.12***	.13***	.13***	.16	.11***	.12***	.12***	
Stilling	.24		.10***	.10***			.12***	.12***	
Økonomiske problemer				.08**				.11***	
R ² , i %		26.7	27.7	28.2		17.7	18.9	19.9	

Anm.*) signifikant på .05 niveau **) signifikant på .01 niveau ***) signifikant på .001 niveau.

Denne - optimale - operationalisering viser en noget større effekt af arbejdsløshed end ovenfor. Det viser sig, at arbejdsløshed og arbejdsløshedserfaring har en effekt på begge variable, i øvrigt lidt overraskende på den måde, at det er de *korttidsledige* og ikke de langtidsløse, der har den største afvigelse i moral. Langtidsløse er mere konforme i forhold til den dominerende moral. Og effekten af placeringen på arbejdsmarkedet er ikke helt forsvindende: Efter kontrol for køn, alder, bopæl og stilling (søjle (2)) forbliver effekten af ledighed således $\beta = .10$ og $.15$. Vi kan ikke tage højde for evt. bagvedliggende faktorer af mere psykologisk art (jvf. selektionsproblemet), men ser man bort fra disse, kan tallene ses som et udtryk for den kausale effekt af ledighed.

Vi skal ikke gå ned i en detaljeret analyse af, hvad der så nærmere forklarer sammenhængen mellem ledighed og moral, dvs. de mellemkommende variable. Vi skal blot anføre én faktor, som har været fremhævet i udenlandske undersøgelser, og som har betydning for, hvordan sammenhængen skal fortolkes, nemlig økonomiske problemer (operationaliseret som oplevelsen af, at det er svært at få pengene til at slå til). Økonomiske problemer viser sig nemlig at være en ikke uvæsentlig mellemkommende variabel, der reducerer effekten af ledighed til hhv.

beta= .08 og .13. I lighed med udenlandske undersøgelser (f.eks. Dean 1997) finder vi altså, at der ligger et element af "nødværge" i effekten af arbejdsløsheden.

Sammenfattende er det altså i sig selv uden større betydning for moralen, om folk lever af arbejdsindkomst eller overførselsindkomst; det sidste påvirker ikke i sig selv moralen, hverken generelt, eller i forhold til socialt misbrug. Det var vel heller ikke at vente. Derimod har det betydning, hvilken form for overførselsindkomst, der er tale om. En opdeling af befolkningen efter aktuel beskæftigelsesmæssig status viser, at bistandsklienter og til dels arbejdsløse har - alt andet lige - en lidt større billigelse af socialt misbrug. Effekten er dog ikke stor, og vi finder ikke noget signifikant udslag på den generelle medborger-moral.

På det tredje og sidste trin ser vi så udelukkende på beskæftigede og arbejdsløse og inddrager desuden arbejdsløshedsperiodens længde samt arbejdsløshedserfaring hos de beskæftigede. Her fremgår det, at arbejdsløshedserfaring har en statistisk signifikant effekt. Ikke kun på synet på misbrug, men også - i afsvækket grad - på den generelle medborger-moral. Det viser sig overraskende, at det er de *korttidsledige* og ikke de langtidsløse, der giver størst udslag - der synes altså ikke at være basis for at spekulere videre i retning af den "dependency culture" diskussion, man har haft i de angelsaksiske lande.

Dette forbydes dog også af udsvingenes størrelse. På den ene side er effekterne klart signifikante. På den anden side er effekten på den samlede medborger-moral kun beta= .10 og på misbrugsmoralen beta= .15. Der er altså ikke tale om effekter, der kan måle sig med aldersforskellene, derimod måske nok med kønsforskellene og de geografiske forskelle.

Endelig er det så værd at bemærke, at en god del af effekten er *formidlet* via en oplevet dårlig økonomi. Det tyder på, at økonomiske problemer for de arbejdsløse ikke er en ligegyldig variabel, når man taler om arbejdsløshedens betydning for moralen i samfundet. Og det bringer endvidere i erindring de resultater, vi fandt i kapitel 7 om de temmelig kraftige udslag på moralen hos lavindkomstgrupper med oplevede økonomiske problemer. Heri har man formentlig et indicium for velfærdsstaten som kilde til "moralsk vækst" i samfundet via bekæmpelse af fattigdommen.

Tilbage står så en resteffekt, først og fremmest koncentreret til misbrugsvariablen (beta = .13). Man kan måske ikke udelukke, at selektionsproblemet her kan spille ind og overdrive effekten. Men det forekommer ikke sandsynligt. Alt taler for, at effekten er genuin. Det er vel heller ikke særligt overraskende: Arbejdsløse er lidt mindre tilbøjelige end andre til at misbillige socialt misbrug, herunder af dagpengesystemet. Det følger næsten af umiddelbare egeninteresser. Lignende egeninteresser ligger givetvis også bag den beskedne, men stabile, forskel i partivalg og politiske holdninger mellem beskæftigede og arbejdsløse, som man har kunnet konstatere gennem de sidste 10-15 års vælgerundersøgelser (Borre & Goul Andersen 1997), der således indirekte tjener til yderligere at bekræfte resultaterne her. Arbejdsløshed har en effekt, men den er sektorspecifik og begrænset.

Men måske er det at være ude af stand til at se skoven for træerne, når man fedter med de sidste marginaler på i forvejen små betakoefficienter: Uden ukritisk at godtage den amerikan-

ske højrefløj's beskrivelser af situationen i USA, og med fare for at reproducere de velkendte danske fordomme om national overlegenhed kan man måske hypotetisk foreslå som konklusion, at det måske er velfærdsstatens fortjeneste, at de effekter, vi finder, ikke er større.

9.6. Interesser og velfærd

Incitament og misbrug vedrører som sagt kun én side af diskussionen om velfærdsstatens konsekvenser for moralen. Den anden side er grupper's tilbøjelighed til at stille krav til velfærdsstaten og den påståede udarten fra solidaritet til uhæmmet egoisme (hvortil kommer en række økonomiske sideeffekter, som falder uden for emnet her).

I den udstrækning, dette er relevant for moralen i samfundet, må det operationaliseres ud fra borgernes orientering til velfærdsstaten. Her er spørgsmålet om holdninger/prioriteringer det vigtigste, nærmere bestemt spørgsmålet, om borgerne tænker og handler ud fra en snævertsynet egoisme. Dette er gennem årene undersøgt i efterhånden utallige undersøgelser, med stort set sammenfaldende konklusioner.²³ Og her er sagen forholdsvis klar, både i Danmark og i andre lande: Befolkningen er ikke altruistiske "engle" - holdningerne er ikke upåvirkede af egeninteresser - men det er retfærdighedsvurderinger, der tæller mest.

Vi skal her begrænse os til simpel illustration og ikke gentage bevisførelsen. Som det fremgår af tabel 9.13, finder man en klar udgiftsprioritering i befolkningen: De gamle og de syge kommer først, kultur og fritid sidst. 3/4 af vælgerne ville i 1994 bruge mere på sundhedsvæsen, plejehjem og hjemmehjælp, og halvdelen ville hæve folkepensionen. Disse tal skal i øvrigt tolkes med en vis reservation, de måler først og fremmest en rangorden, og det er den, der er den relevante her.²⁴

²³Confalonieri & Newton (1995:148) konkluderer på basis af deres analyse af data fra 8-10 lande: "...we have found little evidence of a widespread taxpayers' revolt ... we have found little evidence of a deep or sustained mood in favour of a fundamental reappraisal of the core principles of the welfare state ... and we have found little conclusive evidence that people want something for nothing ...". For en nogenlunde komplet oversigt over den engelsksprogede litteratur indtil slutningen af 1980'erne, se Shapiro & Young (1989); for komparative oversigter, se bl.a. Huseby (1995); Pettersen (1995). Oversigter, der koncentrerer sig udelukkende om snævre interessefaktorer's manglende eller begrænsede betydning i politik kan findes i Lewin (1988), jvf. også Lewis-Beck (1988), samt i Udehn (1996); en systematisk test af interesseforklaringer over for kultur- og værdiforklaringer findes for Danmarks vedkommende i Goul Andersen (1992); en nordisk analyse med samme konklusion kan ses i Goul Andersen, Pettersen, Svallfors og Uusitalo (1999). Se også Goul Andersen (1997a, 1999b). For et resultat på kommuneniveau (Odense), der tyder på noget stærkere interesseeffekt, se Mouritzen & Winter (1993).

²⁴I den aktuelle situation er der i øvrigt en god overensstemmelse med, hvad folk svarer, når man foreholder dem, at det vil føre til øgede skatter. Kun på ældre- og sundhedsområdet ovenfor finder man absolutte flertal for at bruge mere. Det stemmer overens med, at flertallet afviser skattestigninger for at afskaffe ventelister til daginstitutioner (GfK/BT 14.9.1994), men godt vil betale ekstra for at løse problemerne i sundhedsvæsenet og i øvrigt er godt tilfredse med skatterne (Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten Østjylland 23.11.95; Gallup/Berlingske Tidende 21.01.1996; AIM-Nyt Marts 1996; Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten 7.7.1996; GfK/BT 13.07.1996; Gallup/Berlingske Tidende 11.05.1997; samt Greens/Børsen 23.06.97).

Tabel 9.13. Offentlige udgiftsprioriteringer i Danmark, 1994. Pct. og PDI. (N=2021)

	Det offentlige bruger ...				PDI: For lidt - for meget			
	for meget	passende	for lidt	ved ikke	1979	1985	1990	1994
a. Sundhedsvæsenet	1	23	74	2	28	61	61	73
b. Plejehjem	0	16	79	5	.	68	.	79
c. Hjemmehjælp	1	21	74	4	.	.	.	73
d. Folkepension	0	43	51	6	56	64	57	51
e. Uddannelse	2	48	44	6	22	44	45	42
f. Børnehaver og vuggestuer	6	48	38	8	20	24	29	32
g. Tilskud til børnefamilier	13	65	13	9	.	.	.	0
h. Orlovsordninger	30	50	10	10	.	.	.	-20
i. Arbejdsløshedsunderstøtt. (niveau)	12	69	12	7	-42	17	2	0
j. Bistandshjælp (niveau)	22	54	11	13	.	30	-11	-11
k. Kulturelle formål	40	48	6	6	-30	-12	-19	-34
l. Offentlig administration	55	35	2	8	.	.	-60	-53

Spm. "Jeg vil nu spørge om Deres syn på det offentliges udgifter til forskellige formål. Jeg vil læse nogle offentlige opgaver op, og jeg vil så gerne bede Dem sige mig for hver opgave, om De mener, det offentlige bruger for mange penge, passende, eller for få penge til disse opgaver."

Kilde: Valgundersøgelsen 1994 (Goul Andersen 1995b:37).

De mest spendérvillige er i øvrigt i Danmark de midaldrende - den gruppe, der yder mest og nyder mindst (dette sidste er dog et specielt dansk fænomen). Men i øvrigt er udgiftsprioriteringerne ikke stort forskellige på tværs af forskellige samfundsgrupper. Tabel 9.14 viser hhv. unge og ældre, samt offentligt og privat ansatte.

Det fremgår umiddelbart, at unge på næsten alle områder på nær ældreudgifterne er mest villige til at bruge mere - de ældre er gennemgående de mest sparsommelige. Tilsvarende vil offentligt ansatte bruge flere penge end privat ansatte generelt (dette forklares dog delvist af køns- og uddannelsessammensætningen).

De unges holdninger er noget mere interessebestemt end tidligere (Goul Andersen 1988a), der er knap så stor vilje til at betale til de ældre som hos de ældre selv, og det er nyt. Og så vil de unge gerne have flere penge til uddannelse og børnefamilier. Når det gælder daginstitutioner, var forskellen dog større tidligere pga. en kulturkløft i synet på disse, og dette påvirker stadig tallet noget, men der er ikke generationsforskel alt sammen (Goul Andersen 1988a; Borre & Goul Andersen 1997: kapitel 8).

Rangordenens top-tre: Sundhedsvæsen, hjemmehjælp, folkepension er dog den samme overalt, bortset fra, at de unge har uddannelse på en tredjeplads. Med en enkelt undtagelse har man også samme fortegn i alle aldersgrupper. Interessefaktoren gør sig gældende, men ikke uhæmmet, og trods et lille drop-off i de seneste år er de unges prioritering af de ældre stadig høj.

Forholdet mellem offentligt og privat ansatte er ikke mindre interessant. Vi skulle forvente de største forskelle på de servicetunge områder og ingen forskel i synet på overførselsindkomster, hvis interessefaktoren var relevant. Det billede passer ikke ret godt. Ud over folkepen-

sionen og børnetilskuddene, som bekræfter antagelsen, finder vi de mindste forskelle på hjemmehjælp, sundhedsvæsen og uddannelse. Lige efter følger daginstitutioner, arbejdsløshedsdagpenge og sågar offentlig administration (alle 13 pct.point).

De største forskelle finder man på bistandshjælp, flygtningeudgifter (!) samt tilskud til kulturelle formål. Alt sammen faktorer, der bekræfter *kulturforskelle* mellem den offentlige og den private sektor, men overhovedet ikke passer sammen med en interessefortolkning.

Tabel 9.14. Offentlige udgiftsprioriteringer i Danmark, 1994. PDI.

	PDI: Bruger for lidt, minus bruger for meget					
	18-29 år	60 år+	forskel	off.ans.	privat ans.	forskel
a. Sundhedsvæsenet	76	73	3	75	67	8
c. Hjemmehjælp	69	83	-14	79	75	4
d. Folkepension	46	50	-4	52	53	-1
e. Uddannelse	59	23	36	51	41	10
f. Børnehaver og vuggestuer	46	14	32	43	30	13
g. Tilskud til børnefamilier	09	-12	21	5	0	5
h. Orlovsordninger	-10	-40	30	-4	-22	18
i. Arbejdsløshedsunderstøttelse	-7	-7	0	7	-6	13
j. Bistandshjælp (niveau)	-17	-20	3	-1	-22	18
k. Kulturelle formål	-32	-37	5	-19	-43	24
l. offentlig administration	-48	-55	7	-46	-59	13
m. Flygtninge	-29	-52	23	-19	-40	21

Kilde: Valgundersøgelsen 1994, nye beregninger.

Ovenstående kan tjene som en illustration af den generelle tendens, som skifter lidt fra land til land og fra tidspunkt til tidspunkt. Interesser spiller ind på velfærdsholdningerne, men er ikke særlig afgørende. Det afgørende er værdier - og oplevelsen af, hvor der er store, udækkede behov. På masseplanet hjælper public choice – teorien os stort set ikke til at forklare mønstrene (andre teorier er jo trods alt ikke "interesse-blinde").

Givetvis passer teorien meget bedre på *gruppeadfærd*, altså på interesseorganisationernes stillen krav på medlemmernes vegne. Men som det fremgik af tabel 9.13, var det faktisk kun på få områder, nemlig ældre- og sundhedsområdet, hvor der var et absolut flertal for øgede udgifter. Politikerne har derfor legitimitet til også at gå imod krav. Og frem for alt kendetegnes interesseorganisationernes medlemmer jo slet ikke af den samme ensidighed og skruppelløshed som interesseorganisationerne. Her har man en arbejdsdeling. Public choice – teorien kan give mange gode bidrag til at interessegruppers adfærd, men udledningerne på borger-/vælgerplanet holder ikke. Og det er disse udledninger, der har været udgangspunktet for de forskere inden for public choice – traditionen, der så har spekuleret videre over de moralske konsekvenser for vælgere. Disse teorier kan måske være interessante ved de undersøgelsesspørgsmål, de stiller. Men ikke ved de svar, de giver.

9.7. En note om offentlig regulering

Som vi så i kapitel 3 og 6, var den principielle tilslutning til at overholde lovene endog særdeles stor inden for det, man kunne kalde kerneområdet - straffelov mv. - og i virkeligheden et godt stykke videre. Men den offentlige regulering løber ind i erklæret modstand (og ikke kun omgåelse), når den begynder at gribe for meget ind i den individuelle frihed eller i veletablerede adfærdsmønstre i brede befolkningsgrupper - specielt hvis reguleringen ikke har alt for indlysende begrundelse i hensynet til almenvellet.

Navnlig grænsen for afvejningen mellem individuel frihed og berettigede reguleringskrav fra fællesskabets side er naturligvis særdeles flydende. Formentlig har det tidligere fulgt højre-venstre skalaen, så de mest højreorienterede var tilbøjelige til at betragte enhver regulering som et overgreb, mens de mest venstreorienterede var villige til at acceptere vidtgående regulering ikke kun af markedet, men også af det civile samfund. I hvert fald er sammenhængen i dag kurveformet, så man også på venstrefløjen finder ikke så lidt modvilje mod offentlig regulering, jvf. tabel 9.15, der viser sammenhængen mellem borgernes selvplacering på en højre-venstreskala og deres placering på det index vedrørende syn på overtrædelser af offentlig regulering, som blev præsenteret i kapitel 3.

Tabel 9.15. Højre-venstre selvplacering og syn på overtrædelse af offentlig regulering. Gns.indexværdi

Selvplacering på højre-venstre skala	Index gennemsnit	(N)
1-3	4.92	185
4	4.79	282
5	4.58	300
6	4.69	906
7	4.84	316
8-10	5.18	722

Spm: I politik taler man ofte om højre og venstre. Hvor vil De placere Dem selv på denne skala fra 0 (mest venstreorienteret) til 10 (mest højreorienteret)?

Den danske befolkning er vel alt i alt uhyre veltilpasset til en betydelig offentlig regulering, men der eksisterer alligevel en indgroet modvilje mod for omfattende regulering. De højeste tal for billigelse af lovovertrædelser i vores undersøgelse blev netop fundet på reguleringsområdet - og det er tankevækkende, at 64 pct. erklærede sig villige til *selv* at overtræde loven om børnearbejde, hvis de havde mulighed for det.

At lovgivningen kan løbe ind i "selvforskyldte" kriminaliserings- og legitimitetsproblemer, hvis den går for tæt på enkeltborgeres og gruppers forventning om autonomi, er hinsides diskussion; herom vidner som sagt tallene for billigelse af en række overtrædelser: Børnearbejde (gennemsnit på skala 1-10: 6.31); bo ulovligt i sommerhus som fast bopæl året rundt (gennem-

snit 5.10); tilsidesætte arbejdsmiljøloven ved reparationer i hjemmet (gennemsnit 5.03). Normalt iagttages dog også i sådanne sager tilbageholdenhed fra myndighedernes side mht. kontrollen af, om loven overholdes. Men det fjerner ikke nødvendigvis det næste problem, nemlig spørgsmålet, om en regulering, som brede grupper i befolkningen mener, griber for vidt, underminerer respekten for loven i bredere forstand - uanset om loven effektivt søges overholdt eller ej.

Problemstillingen kan ikke operationaliseres tilfredsstillende på basis af en undersøgelse som denne. Imod antagelsen taler dog, at reguleringsmoralen ikke er et aspekt af den generelle medborger-moral, som vi har koncentreret os om i de forrige kapitler; den gennemsnitlige korrelation er .38 og dermed ikke radikalt lavere end de øvrige, men korrelationsmønsteret er et andet (jvf. kapitel 5). Dette fremgår også, når man opstiller en tabel over de vigtigste faktorer, der påvirker moralen på dette punkt.

Tabel 9.16. Effekter på borgernes syn på overtrædelse af offentlig regulering. Eta- og beta-koefficienter. MCA Analyse.

	eta	beta
Effekter:		
Køn	.24	.22
Alder	.18	.16
Bopæl	.08	.08
Socialt netværk	.02	.06*
Social tillid	.08	.08
Mat-Postmat.	.10	.08
Systemtillid	.18	.17
Individualisme	.18	.14
R ²		15.4

Anm.*) signifikant på .01 niveau; alle andre koeff. signifikante på .001 niveau.

Som det fremgår af tabel 9.16, er synet på offentlig regulering ikke nær så stærkt aldersbestemt som moralen på de fleste andre områder. Til gengæld er kønseffekten endnu stærkere - det er navnlig mændene, der accepterer overtrædelser af offentlig regulering. Bopælsmønsteret er lidt anderledes, idet man finder den største accept i provinsbyer og i hovedstadens forstæder, mindst i landdistrikterne samt i København. Accept af lovovertrædelser på dette område er svagt positivt relateret til sociale netværksressourcer og social tillid, men samtidig stærkt positivt relateret til individualisme. Det er nogenlunde det samme mønster som hos Højrup (1983) "glemte folk" af fjordfiskere. Interessant nok finder man dog den største accept af overtrædelser både hos rene materialister og rene postmaterialister (se hertil kapitel 8) - svarende lidt til højre-venstreskalaen

ovenfor. Og endelig finder man, som noget ganske afgørende, en stærkere sammenhæng med systemtillid end på noget andet område bortset fra skattemoral.

Det ville naturligvis være nærliggende ud fra det sidste at se offentlig regulering som en kilde til lav systemtillid eller mao. til legitimitetsproblemer. Og det taler umiddelbart til fordel for tesen om en afsmitningseffekt i form af et generelt fald i respekten for loven. Det er dog usikkert, hvordan årsagsforbindelsen er - det gælder både kausalitetsretningen og spørgsmålet om evt. bagvedliggende forklaringsvariable. Derfor er der måske snarere grund til at overveje de teoretiske begrundelser for og imod afsmitningsargumentet. Og her er der i hvert fald ét teoretisk tungtvejende modargument: Nemlig at det er tvivlsomt, om der overhovedet er nogen "respekt for loven", som reguleringen kan true: Vi har set ovenfor (kapitel 3-6), at borgerne - reflektivt - tager stilling fra sag til sag, og at hensynet til overholdelse af loven *som sådan* i mange tilfælde ikke synes at være særligt tungtvejende. Borgerne har ingen problemer med at mene, at lovene i visse tilfælde *ikke* skal overholdes, og selv om moral på de fleste områder er relateret til systemtilliden, så vi i kapitel 8, at denne sammenhæng gennemgående ikke var ret stærk. I hvert fald rækker de korrelationer, vi har set, på ingen måde til at trække en forbindelse fra moralen på reguleringsområdet, via politisk mistillid, til moralen på andre områder. Dertil er sammenhængene alt for svage.

9.8. Konklusion: Lovene som problem

Undersøgelsen levner ingen tvivl om, at accept af lovovertrædelser og villighed til selv at overtræde loven ofte mere er et tegn på "problematiske" love end på en "flosset" moral, hvis man nu skal udtrykke det i normative, "moralistiske" termer. Når det offentliges virksomhed bliver mere omsiggribende, øges også muligheden for, at den støder på modstand, at borgere føler loven som et overgreb på deres autonomi. Sådan opfattes tydeligvis flere former for offentlig regulering, hvor individualisme og manglende systemtillid er nøglevariable. At accept af lovbrud på dette felt samtidig er positivt forbundet med sociale netværksressourcer og social tillid, demonstrerer endnu mere overbevisende, at borgernes problematiske forhold til offentlig regulering ikke er et udslag af en form for fremmedgørelse.

Men herfra er der et godt stykke til at se offentlig regulering som kilde til generelt faldende respekt for loven. Det synes at være med respekten for loven som med respekten for politikerne: Respekten er der ikke længere automatisk, men kun når borgerne synes, den er fortjent (Goul Andersen 1992). Så denne respekt for loven er i forvejen på ingen måde absolut. Om modvilje mod offentlig regulering giver et yderligere bidrag, er usikkert.

Når det gælder den overordnede medborger-moral, så er det altså usikkert, hvor stor en rolle, den offentlige regulering spiller. Når det gælder velfærdsstaten, er svaret nok noget mere entydigt. At velfærdsstaten er genstand for misbrug, er der ingen tvivl om. Omfanget har vi ingen antydning af her i undersøgelsen - derimod har vi både her i kapitlet og i kapitel 3 set antydning

ger af, at det ikke altid opleves som misbrug af de, der misbruger reglerne - og heller ikke altid af omgivelserne, hvis der er "gode grunde".

Men emnet her er ikke, om velfærdsstaten i lighed med andre instanser og aktører bliver ramt af en tendens til faldende lovlighed. Problemstillingen er, om velfærdsstaten bidrager til at *skabe* en sådan - og frem for alt til at skabe en faldende moral. Med den begrænsning, at vi her i kapitlet har måttet lade adfærdsaspektet ligge, peger vores resultater ikke i den retning. Om faktisk "take up" og moral har noget med hinanden at gøre, kan vi ikke give noget svar på. Men *moralsynet* på take up og moralsynet på socialt misbrug har ikke noget med hinanden at gøre. Det sociale misbrug kan meget vel været tage til i de sidste 20-25 år, men borgernes oplevelse af socialt misbrug har ikke ændret sig. Flertallet oplever, at mange eller en del snyder - og det er for mange - men der er ikke mange tegn på, at det har været oplevet som noget specielt påtrængende problem siden 1973-75. Oplevelsen af socialt misbrug fører ikke til en svækket moral - derimod kan en streng moral måske medvirke til at skærpe opmærksomheden om socialt misbrug. Tesen om velfærdsstaten som kilde til moralsk forfald finder støtte i en svag, men overraskende sammenhæng mellem oplevet misbrug og følelse af, at man selv er nødt til at sikre sig en del af kagen. Til gengæld er netop den sidste følelse - som spiller en stor rolle for forfaldsargumentet, tilsyneladende ude af trit med gennemsnitsdanskerens måde at tænke på.

Vi har i kapitlet endvidere undersøgt sammenhængen mellem moral og det at være på overførselsindkomst. En sådan sammenhæng kan dog ikke udledes af forfaldstesens, men ligger måske som antydning i dele af den diskussion, der har været om "forsørgerkultur". Analysen viste, at begrebet "på overførselsindkomst" ikke kan bruges sociologisk, dvs. som gruppebetegnelse. Det viste sig derimod, at arbejdsløshed, navnlig for de korterevarende ledige, har en signifikant sammenhæng med misbrugsmoral og til dels generel moral - men også at en del af denne effekt måtte tilskrives oplevede økonomiske problemer. At accepten af socialt misbrug er større blandt personer med arbejdsløshedserfaring, er der dog ingen tvivl om. Til gengæld kan man formentlig med lige så god ret hæfte sig ved, at sammenhængen er ret svag - og endnu svagere, når vi kommer til generel medborger-moral.

Med det forbehold, at vi kun har undersøgt moralaspektet og ikke adfærdsaspektet, må det konkluderes, at der ikke fandtes megen støtte til en teori om velfærdsstaten som *kilde* til moralsk forfald i kraft af dens misbrugsincitament. Til gengæld udelukker vore data ikke, at velfærdsstaten kan være *offer* for et sådant forfald. Teorien peger på en interessant fare, men ud fra vore data at dømme ikke på en aktuel situation.

Noget lignende kan siges om antagelsen om, at velfærdsstaten skulle fremme en generel egoisme i samfundet via de incitament, den giver organiserede interessegrupper til at stille krav. Denne teori kan være meget relevant til forklaring af grupperes adfærd og nok også som delforklaring på den offentlige sektors vækst. Når det gælder moralen, synes teorien til gengæld baseret på den fejlagtige præmis, at vælgerne/borgerne tænker lige så snævert som interessegrupperne. Det er der ikke empirisk grundlag for at påstå.

Teorier om velfærdsstaten som kilde til moralsk forfald har lydt rimeligt samstemmende fra public choice – retninger, der primært har markedet som referencepunkt, og fra sociologiske "new left" – teoridannelser, der har det "civile samfund" som referencepunkt. Men teorierne er for abstrakte og for ubetingede. De peger først og fremmest på vigtige latente farer, men bygger på stærkt forenkede forudsætninger, som ikke forekommer realistiske og i hvert fald ikke synes opfyldt i det danske samfund netop nu.

Referencer:

- Albæk, Erik & Peter Munk Christiansen (1989). "Velbjergsstaten?", *GRUS* no. 28, pp. 71-84.
- Andrews, Frank M., James N. Morgan & John A. Sonquist (1971). *Multiple Classification Analysis*. Ann Arbor: SRC, University of Michigan.
- Borre, Ole & Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Buchanan, James (1988). *The Political Economy of the Welfare State*. Stockholm: The Industrial Institute for Economic and Social Research.
- Buchanan, James (1977). *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A & M University Press.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Castles, Francis G. (1996). "Needs-based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand", pp. 88-115 i Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- Colbjørnsen, Tom (1982). *Sysselsettingsproblemer - påtvunget eller selvvalgt?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Confalonieri, Maria A. & Kenneth Newton (1995). "Taxing and Spending: Tax Revolt or Tax Protest?" pp. 121-48 i Ole Borre & Elinor Scarbrough, eds., *The Scope of Government. Beliefs in Government* volume three. Oxford: Oxford University Press.
- Dean, Hartley & Margaret Melrose (1996). "Unravelling citizenship: The significance of social security benefit fraud", *Critical Social Policy*, no.48.
- Dean, Hartley & Margaret Melrose (1997). "Manageable Discord: Fraud and Resistance in the Social Security System", *Social Policy and Administration* vol.31, no.2.
- Dean, Hartley & Peter Taylor-Gooby (1992). *Dependency Culture. The Explosion of a Myth*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Det Økonomiske Råd (1989). "Tax Burdens and Public Expenditures in Denmark, Germany and the Netherlands", *Working Paper*. København: Det Økonomiske Råd.
- Ervasti, Heikki & Olli Kangas (1995). "Class bases of universal social policy. Pension policy attitudes in Finland 1993", *European Journal of Political Research*, vol. 27 (3), pp. 347-367.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press. also Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996). "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy", pp. 1-31 in Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Ester, Peter, Loek Halman & Ruud DeMoor (1994). *The Individualizing Society?* Tilburg: Tilburg University Press.
- Ferrera, Maurizio (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, vol. 6 (1), pp. 17-37.
- Finansministeriet (1994). *Finansredegørelse 1994*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995). *Finansredegørelse 1995*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1997). *Finansredegørelse 1997*. København: Finansministeriet.
- Fridberg, Torben, ed. (1993). *On Social Assistance in the Nordic Capitals*. København: Socialforskningsinstituttet.

- Fridberg, Torben (1996). "Tilfredsheden med de sociale ydelser i 80'erne og 90'erne", *Social Forskning. Temanummer, aug. 1996: Borgerne om velfærdssamfundet*, pp. 60-65.
- Gallie, Duncan, Catherine Marsh & Carolyn Vogler (eds.) (1994). *Social Change and the Experience of Unemployment*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, Robert E. (1988). *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goodin, Robert E. & Julian Le Grand (1987). *Not only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Goul Andersen, Jørgen (1999a). "Den universelle velfærdsstat er under pres - men hvad er universalisme?", *GRUS* no.56-57, pp. 40-62.
- Goul Andersen, Jørgen (1999b). "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 (1997a). Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare State Support: Denmark in the 1990s. CCWS, Dep. of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University, Working Paper 1997:6. Prepared for ESA Conference, Essex, aug.27-30. 1997. Fork. udg. trykt som Goul Andersen (1999a).
- Goul Andersen, Jørgen (1997b). "Den universelle velfærdsmodel er under pres - men hvad er universalisme?" Arbejdspapir 1997:8, CCWS, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. Fork.udg. trykt som Goul Andersen (1999b).
- Goul Andersen, Jørgen (1997). "Krisebevidsthed og velfærdsholdninger i en højkonjunktur", pp. 151-70 in Gert Graversen (red.), *Et arbejdsliv. Festskrift tilegnet Professor dr.Phil Eggert Petersen*. Aarhus: Psykologisk Institut, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (1996a). *Marginalisering, medborgerskab og generøse velfærdsydelser*. LOS-senter Notat 9604. LOS-senteret, Bergen.
- Goul Andersen, Jørgen (1996b). "Hvordan skal arbejdsløsheden bekæmpes? Vælgernes syn på arbejdsmarkedspolitikken." pp. 169-258 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.
- Goul Andersen, Jørgen (1995a). *De ledige ressourcer. En analyse af de langtidsledige - deres forventninger, baggrund og holdninger*. København: Ugebrevet Mandag Morgen.
- Goul Andersen, Jørgen (1995b). "Velfærdsstatens folkelige opbakning" *Social Forskning. Temanummer: Velfærdsstatens fremtid*. august 1995. pp.34-45.
- Goul Andersen, Jørgen (1994). "Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd", pp. 15-136 in Eggert Petersen et al., *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund*. Aarhus: Dep.of Psychology/Aarhus University Press. (reprinted as working paper, Dep. of Economics, Politics & Public Administration, Aalborg University).
- Goul Andersen, Jørgen (1993a) *Politik og samfund i forandring*. København: Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1993b). "Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-Interest or Way of Life?" pp. 25-48 i E.J.Hansen, S.Ringen, H.Uusitalo & R.Erikson (eds.) *Welfare-Trends in the Scandinavian Countries*. New York: M.E.Sharpe.
- Goul Andersen, Jørgen (1993c). "Samfundssind og egennytte", *Politica* vol. 25 (2), pp. 163-88.
- Goul Andersen, Jørgen (1992). "Sources of Welfare State Support in Denmark: Self-Interest or Way of Life?" *International Journal of Sociology*, vol.22, pp. 25-48.

- Goul Andersen, Jørgen (1991). "Responsible Welfare State Support in Denmark", pp.151-80 in Tim Knudsen (ed.). *Welfare Administration in Denmark*. Copenhagen: Ministry of Finance.
- Goul Andersen, Jørgen (1988a). "Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik", pp. 145-90 i Karl-Henrik Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling*. Copenhagen: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Goul Andersen, Jørgen (1988b). *Bortfald og repræsentativitet i stikprøveundersøgelser*. Århus: Center for Kulturforskning, Aarhus Universitet.
- Goul Andersen, Jørgen (1986a). "Konservatismen, vælgerne og velfærdsstaten", pp. 169-204 in Ann_Dorte Christensen et al. (eds.) *Velfærdsstaten i krise*, vol. I. Aalborg: Center for velfærdsstatsstudier.
- Goul Andersen, Jørgen (1986b). "Electoral Trends in Denmark in the 1980's", *Scandinavian Political Studies*, vol. 9 (2), pp. 157-75.
- Goul Andersen, Jørgen (1982). "Den folkelige tilslutning til socialpolitikken _ en krise for velfærdsstaten?" pp. 175-209 i Dag Anckar, Erik Damgaard, Henry Valen (eds.), *Partier, ideologier, væljare*. Aabo: Aabo Academy Press.
- Goul Andersen, Jørgen & Munk Christiansen, Peter (1991). *Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning*. København: Jursit- og Økonomforbundets Forlag.
- Goul Andersen, Jørgen, Per-Arnt Pettersen, Stefan Svallfors and Hannu Uusitalo (1999). "The Legitimacy of the Nordic Welfare States", pp.235-61 in M.Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund & N. Ploug (eds.), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Gundelach, Peter & Riis, Ole (1992). *Danskernes værdier*. København: Forlaget Sociologi.
- Halvorsen, Knut (1997a). "Indicators of voluntary unemployment in Norway: Job search behaviour, employment deprivation and employment commitment among long-term unemployed". Paper presented at Nordic Conference on Unemployment, Marginalisation and Welfare, Oslo, june 5-6 1997.
- Halvorsen, Knut (1997b). "The work ethic under challenge: Employment commitment among long-term unemployed in Norway", in Holmer,J. & Karlsson,J., eds. *Work Quo Vadis?*. Aldershot: Avebury.
- Hansen, Hans & Hultin, Marie Louise (1997). *Aktuelle og potentielle velfærdsydelser med hovedvægt på boligstøtten 1987-1992*. København: Danmarks Statistik.
- Huseby, Beate M. (1995). "Attitudes towards the Size of Government", pp. 87-118 i Borre, Ole & Scarbrough, Elinor (1995) *The Scope of Government*. Beliefs in Government volume three. Oxford: Oxford University Press.
- Hviid Nielsen, Torben (1994a). "Velfærdsstatens attituder: ambivalens og dilemmaer", pp. 57-92 i Johannes Andersen og Lars Torpe, red., *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning: Systeme.
- Hviid Nielsen, Torben (1994b). "Medborgerskabets dyder og samfundsmoraler", pp. 93-124 i Johannes Andersen og Lars Torpe, red., *Demokrati og politisk kultur. Rids af et demokratisk medborgerskab*. Herning: Systeme.
- Højrup, Thomas (1983). *Det glemte folk*. Hørsholm: Institut for Folkelivsforskning og Statens Byggeforskningsinstitut.
- Juul, Søren (2002). *Modernitet, velfærd og solidaritet. En undersøgelse af danskernes moralske forpligtelser*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lewin, Leif (1988). *Det gemensamma bästa*. Stockholm: Carlssons.

- Lindbeck, Assar & Snower, Dennis J. (1988) *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, Ma: MIT Press.
- Murray, Charles (1984). *Losing ground*. New York: Basic Books.
- Offe, Claus (1984). *Contradictions of the Welfare State*, ed. John Keane.
- Pemberton, Alec (1990). "Discipline and Pacification in the Modern Administrative State: The Case of Social Welfare Fraud", *Journal of Sociology and Social Welfare* vol.17(2), 125-142.
- Pedersen, Peder J. & Nina Smith (1995). "Unemployment and incentives", pp. 195-226 in Gunnar Viby Mogensen (ed.), *Work Incentives in the Danish Welfare State*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Petersen, Jørn Henrik (1996). *Vandringer i velfærdsstaten. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Pettersen, Per Arnt (1995). "The Welfare State: The Security Dimension", pp. 198-233 i Borre, Ole & Scarbrough, Elinor (1995) *The Scope of Government*. Beliefs in Government volume three. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo (1994). *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS-Förlaget.
- Sen, Amartya (1977). "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory", *Philosophy and Public Affairs*, vol.6, pp. 317-44.
- Shapiro, Robert Y. & Young, John T. (1989). "Public Opinion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective", *Political Science Quarterly*, vol.104(1), pp. 59-89.
- Skatterreformudvalget (1992). *Rapport fra Udvalget om personbeskatning*. København: Statens Information.
- Svallfors, Stefan (1989). *Vem älskar välfärdsstaten?* Lund: Arkiv Forlag.
- Svallfors, Stefan (1996). *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Sørensen, Aage B. (1997). "On Kings, Pietism and Rent-seeking in Scandinavian Welfare States", paper presented at seminar on The Normative Basis of the Welfare State, org. by Programme on Welfare and Society, Norwegian Research Council, Hotel Scandic, Asker, Nov.4-5, 1997.
- Sørensen, Aage B. (1995). "Borgeren og de offentlige ydelser", Notat, Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Taylor-Gooby, Peter (1999). "Introduction", in Stefan Svallfors & Peter Taylor-Gooby, eds. *The End of the Welfare State? Responses to state retrenchment*. London: Routledge.
- Tollison, Robert D. (1997). "Rent seeking", pp. 506-25 in Dennis C. Mueller, eds., *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon (1967). "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft" *Western Economic Journal* vol.5, pp. 224-32.
- Titmuss, Richard M. (1968). *Commitment to Welfare*. London: Allen & Unwin.
- Udehn, Lars (1996). *The Limits of Rational Choice*. London: Routledge.
- Weatherly, Richard (1993). "Doing the Right Thing: How Social Security Claimants View Compliance", *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, vol. 29 (1).
- Winter, Søren & Mouritzen, Poul Erik (1993). "Er vælgerne egoister?" *Politica* vol.25(2), pp.143-62.
- Wolfe, Alan (1989). *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. University of California Press.
- Zaller, John R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

Meningsmålinger:

GfK/BT 14.9.1994.

Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten Østjylland 23.11.1995.

Gallup/Berlingske Tidende 21.01.1996.

AIM-Nyt Marts 1996.

Sonar/Morgenavisen Jyllands-Posten 7.7.1996.

GfK/BT 13.07.1996.

Greens/Børsen 23.2.1997.

Gallup/Berlingske Tidende 11.5.1997.

Greens/Børsen 23.6.97.

Ugebrevet Mandag Morgen no. 2, 1998.