

# Bokanmälningar

## **Benny Carlson: Den amerikanska välfärdsvägen**

Timbro/CVV, 2000, 188 s.

Ekonomisk-historikern Benny Carlson analyserar i boken *Den amerikanska välfärdsvägen* välfärdspolitikens omvandling i landet under 1990-talet. I centrum står den bidragsreform, the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), som genomfördes år 1996. Med reformen lanserades en ny syn på transfereringssystemen och speciellt då på den sista utposten i försörjningssystemen – socialbidraget. Författaren pekar på att amerikanen i gemen använder ordet "welfare" för de kontantbidrag som riktas till de fattiga och att ordet har en moralistisk underton. Språkbruket får inte förväxlas med det svenska (och traditionellt akademiska) där welfare är ett samlingsnamn för de totala offentliga åtagandena inom socialpolitiken, d v s välfärdsstatens samlade uppgifter. I en jämförelse med Sverige är det vidare inledningsvis viktigt att notera att offentligt subventionerade tjänster, de sociala tjänsterna (personal social services) intar en betydande plats i den svenska välfärdproduktionen till skillnad från den amerikanska. Marginalgruppers köpkraft bestäms alltså i kombination av transfereringar och subventioner i vårt land.

Boken är synnerligen välkommen inte minst mot bakgrund av att den utveckling vi sett i Förenta Staterna under 1990-talet på ytan varit mycket framgångsrik, nyska-

pandet av arbetstillfällena har under senare år (i jämförelse med Europa) varit hög. Det långvariga socialbidragsberoendet har minskat. Tecknen är sålunda attraktiva men den nya välfärdsvägen är trots detta inhemskt omdebatterad och ifrågasatt, vilket Benny Carlsson utreder synnerligen väl.

Författaren har enligt egen utsaga haft tre månader på sig att skriva boken. Tidsknappheten bestämde upplägget på arbetet. Benny Carlsson valde helt enkelt att sammanställa vad ett antal auktoriteter, för att använda hans egen beteckning, haft att säga om välfärdspolitikerna i ett antal arbeten. Det blir i boken sammanlagt åtta socialpolitiska auktoriteter: fyra som står till vänster (Danziger-Gottschalk, Katz, Skocpol, Noble), tre till höger (Murray, Tanner, Kelso) och ett par på glid från vänster till höger (Karger-Stoesz). Författaren talar själv om sina auktoriteter som "vägvisare" och det står tidigt klart för läsaren att det är normativa argument som stöts och blöts i boken. Ansatsen att inhämta uppfattningar från personer med ytterst skilda grundvärderingar och ställa dem mot varandra är enligt min mening förtjänstfull. Den skänker boken ett drag av allsidighet och objektivitet. Den är en utmärkt ingång till en fördjupad politisk och akademisk hemmadebatt kring vår välfärdspolitikens förtjänster och svagheter. I samma stund är det emellertid synnerli-

gen viktigt att inte rakt av överföra det amerikanska exemplet på Sverige och för den delen också Europa. Vår tradition är en annan och kanske också problembilden, vilket jag återkommer till.

Utgångspunkten för meningskiljaktigheterna mellan auktoriterna är alltså reformen PRWORA, vilken presenteras utförligt en bit in i boken i kapitel 6. Att lagen kom att bli omtvistad berodde på att den utgjorde en kursändring/ett uppbrott snarare än en modifiering (av det vid tillfället existerande välfärdssystemet). Reformen innebar en decentralisering från Washington till landets delstater. Den ställde ökade krav på arbetslösa genom learnfare och workfare. Sammanfattningsvis innebar den "en generösare inställning till arbetande fattiga ..... och en tuffare inställning till fattiga i arbetsför ålder som inte arbetar" (s 139). För att ge perspektiv på reformen inleder Benny Carlson (kapitel 2) med att teckna en övergripande bild av utvecklingen av den amerikanska ekonomin under 1990-talet. Den tycks påvisa fördelar med reformen. Den ekonomiska tillväxten är idag hög. Medianinkomsten i landet har ökat och en utveckling mot ökande inkomstklyftor har stannat av. Den socioekonomiska rörligheten visar sig emellertid vara låg för grupper som inte utbildar sig. Det senare har också fått auktoriteterna att rannsaka sina egna utgångspunkter. Författaren ber oss också att hålla i minnet att reformen bara provats under en utdragen högkonjunktur. Hur PRWORA bryter mot tidigare traditioner beskrivs i en översiktlig utredning av 1900-talets vägval (kapitel 3). Man får följa utvecklingen från Wilson över Roosevelt, till Johnson och Reagan och avslutningsvis Clinton. Vägen kantas av tämligen tvära ideologiska kast. Kapitlet avslutas med avsnittet "Ett förklaringsbatteri". Här presenteras teoretiska förklaringar till välfärdens framväxt. Det är enda gången jag känner mig mindre nöjd med boken. Författaren koncentrerar sig i detta avsnitt på gängse förklaringar till den offentliga sektorns expan-

sion men kunde hellre lyft fram teorier som fokuserar socialpolitikens framväxt och utbyggnad. Det är ju egentligen detta specifika fält som behandlas i boken inte hela den offentliga sektorn. Ett tillvägagångssätt i sammanhanget är att skilja strukturförklaringar (samhällsförändring som förklaring) från aktörsförklaringar (maktresurser som förklaring). Ett annat är att dra en skiljelinje mellan förklarande social theories of welfare och normativa theories of social welfare.

I debatten kring reformens införande intog begreppet underklassen en central ställning. Det var konservativa ideologer som satte detta i centrum och kom att driva på reformeringen, påpekar författaren. Han lyfter också fram en högst rimlig förklaring: De konservativa lyfte fram problemen i storstadsgettona medan vänsterliberalerna låtsades som om de inte existerade. Vänsterliberaler var oförmögna att formulera en samlad problembild och att befatta sig med termen underklassen som i deras ögon satte och sätter en gemensam, nedsättande stämpel på grupper med starkt varierande problem. Utöver ideologiskt formulerade argument banade också de svällande välfärdsutgifterna i sig vägen för nyorienteringen. Svagheterna i den gängse socialpolitiska arsenalen pekas ut i kapitel 5. Boken avslutas (kapitel 7) med att de utvalda auktoriteterna uttalar sig om och värderar reformen samt blickar framåt. Benny Carlson talar om Recept vid millennieskiftet. Kapitlet är informativt och tankeväckande. Möjligen kan man, tänker jag, sammanfatta skiljelinjen mellan vänster och höger med att auktoriteterna på vänsterkanten vill rikta förstärkta åtgärder mot resurs- svaga (positiv selektivism – targeting inom ramen för en universell socialpolitik) medan auktoriteterna på högerkanten vill rikta den samlande kraften mot försörjningssvaga (negativ selektivism – targeting som residual socialpolitik).

Det är slående att vi idag för två väldigt olika debatter här hemma (och inom den

europiska unionen) respektive ”over there”. Där talas om underklass och betenden, här talas ofta om social exklusion och strukturella hinder. Jag kan se åtminstone två möjliga direkta förklaringar till detta. Delvis är det en följd av skilda maktförhållanden i den politiska diskursen. Delvis är det en följd av att arbetslösheten är lägre i Amerika, vilket gör det möjligt att centrera debatten runt varför individer inte tar lediga arbeten, vilket inte är fallet i Europa. Men här finns kanske ytterligare en skillnad. Min fundering är att vi i Europa bevittnar processer (social exklusion är framför allt ett processbegrepp) av degradering, deklassering och marginalisering som i sinom tid kommer att skapa (men ännu inte tydligt skapat) en ”permanent” underklass av amerikanskt slag runt vilken moralisk panik kan formars och moralisk smitta diskuteras. Detta gör fattigdomsfrågan till ett område, där en ensidig diskussion om politik som möjliggör utträde ur en underklass känns otillräcklig och måste kombineras med och kanske till och med ersätts av en diskussion om politik som minskar risken för inträde i en underklass. Många invandrare tycks vara på väg mot ett permanent utanförskap i Sverige menar många iakttagare. I så fall är det ett exempel på vad jag menar. Det faktum att de har svårt att få arbete efter kompetens uppmärksammar oss på behovet av att attackera strukturella hinder exempelvis i form av arbetsgivarattityder och professioners slutenhet. Detta fördjupar utanförskapet. Sedan är det naturligtvis en helt annan fråga hur långt man kan komma med politik överhuvudtaget.

*Docent JAN PETERSSON  
Universitetslektor på Socialhögskolan  
Lunds universitet*