

Der er ikke råd !

En beslutningsprocesanalyse af efterlønsreformen fra 2006



Roskilde Universitetscenter
2007 / 2008
Integreret speciale
Socialvidenskab & kommunikation
Af Louise Falk Tranberg
Vejledere: Jørgen Anker & Rasmus Jønsson

Abstract

This thesis will address decision-making processes in welfare change programs in Denmark in the twenty-first century. The main focus is how decisions are made in welfare programs that are popular in the public. In relation to change these highly popular supported programs players can find it necessary to attempt to change the public's attitudes towards the welfare programs. The early retirement system can be seen as a highly supported welfare program, and at the same time a program that many especially economic players seek to change as to its cost for the state. Therefore the thesis will examine how players try to influence attitudes towards the early retirement system.

The thesis will analyse the debate on welfare from 2003 to 2006. In this debate the future of the early retirement system was central. Primarily there was a conflict between players who either wanted to change the system or maintain the system. In the debate the players were discourse takers in the sense that they all used different discourses to position themselves in the debate. The thesis analyses how the players used these discourses in the conflict to convince others that their suggestions were the right ones, and how these discourses structured the decision-making process.

The thesis show how the conflict results in a certain reform of the early retirement system where the central change is that the age for early retirement is raised two years.

The early retirement system is a crucial part of the famous Danish universal welfare state. In the conflict certain players sought to change the early retirement system in a direction where the system lost some of its universal characteristics. Others emphasised the systems need for the universal aspects. Therefore the conflict about the early retirement system was also a conflict about how to arrange the Danish universal welfare state. Also this conflict is structured by two discourses and the thesis shows how one of them is so powerful that changes are hard to implement.

KAPITEL 1	6
INDLEDNING	7
PROBLEMFELT DEN KONFLIKTFYLDTE EFTERLØN	7
EFTERLØNSREFORMEN SOM RESULTAT AF EN KAMP	8
EN BESLUTNINGSPROCESANALYSE AF EFTERLØNSREFORMEN 2006	9
<u>TEORETISK OPTIK DISKURSANALYSER</u>	12
VIDENSKABSTEORETISK BAGGRUND	12
STRUKTURALISME OG POSTSTRUKTURALISME	13
Socialkonstruktionisme	13
DISKURSTEORI	14
DISLOKATION OG UAFGØRBARHED	15
MAGT OG KONFLIKT	15
ARTIKULATION, DISKURS OG KNUDEPUNKTER	15
ANTAGONISME OG HEGEMONI	16
FORANDRING OG SPORAFHÆNGIGHED	17
DISKURS/ INDIVID	18
GYLDIGHED OG KRITIK	20
REFLEKSIVITET	20
<u>METODISKE OVERVEJELSER</u>	23
PROJEKTDESIGN	23
SOCIALVIDENSKAB OG KOMMUNIKATION	24
INTERVIEWS	25
Udvælgelse af interviewpersoner til vælgerinterviews	27
EN ANALYTISK RAMME	28
ANALYSESTRATEGISKE OVERVEJELSER	28
TIDSRAMMEN	29
UDVÆLGELSE AF AKTØRER	31
ET FOKUS PÅ AKTØRERNES UDTALELSER	32
HVORDAN LÆSES TEKSTERNE?	32
HVORDAN ANALYSERES CITATERNE?	33
RETORIK OG ARGUMENTATION	33
Appelformer	33
<u>EN VELFÆRDSSTATSTEORETISK RAMME</u>	36
FORSKELLIGE TYPER VELFÆRDSSTATER	36
DEN LIBERALE VELFÆRDSSTATSMODEL	36
DEN KORPORATIVE VELFÆRDSSTATSMODEL	36
DEN SOCIALDEMOKRATISKE VELFÆRDSSTATSMODEL	36
DEN UNIVERSELLE VELFÆRDSSTAT	37
FORANDRINGER I VELFÆRDSSTATEN	39
EFTERLØNNEN SOM EN UNIVERSEL YDELSE?	41
<u>EFTERLØNNENS HISTORIE</u>	44

EFTERLØNNENS TILBLIVELSE	44
EFTERLØNSREFORMEN 1998	45
EFTERLØNSORDNINGEN KOSTER	45
DER SKAL HANDLES HURTIGT!	46
”VI PILLER IKKE VED EFTERLØNNEN”	46
STILHED FØR STORM	47
TILLIDEN FORSVINDER	48
VI LAVEDE EN FEJL	48
FAGBEVÆGELSEN KLAPPER I	49
VELFÆRDSDEBATTEN 2003-2006	50

ANALYSE AF VELFÆRDSDEBATTEN 2003-2006

53

ØKONOMI VS. DET SOCIALE I DISKURSORDENEN FOR FREMTIDENS VELFÆRD	53
VK-REGERINGEN: TO PARTIER, TO STRATEGIER	54
VENSTRE – EN STILLE DEBATTØR	54
En helt ny reformtilgang	55
Stilhed om efterløn og andre velfærdsændringer	58
OPSAMLING	60
KONSERVATIVE: KLARE UDMELDINGER	62
Den dyre efterlønsordning	63
Accept af efterløn som retlighed	64
OPSAMLING	65
REGERINGENS VELFÆRDSUDSPIL – ET KOMPROMIS MELLEM V & K	66
Større ansvar for egen velfærd	66
Venstre vs. Konservative	67
VELFÆRDSKOMMISSIONEN – DE PROFESSIONELLE MENINGSDANNERE	68
EN ÅBEN KOMMISSION	69
PROBLEMETS ALVOR RIDSES OP	70
UDELUKKELSE AF ANDRE MULIGHEDER	71
SKATTESTIGNINGER SOM LØSNINGSFORSLAG	71
BRUGERBETALING KAN BLIVE NØDVENDIGT	72
DE OFFENTLIGE UDGIFTER SKAL MINDSKES	73
BESKÆFTIGELSEN SKAL ØGES MED SENERE TILBAGETRÆKNING	74
VÆLGERNES OPFATTELSE AF KOMMISSIONENS DISKURSIVERING	75
OPSAMLING	76
DEN ALTERNATIVE VELFÆRDSKOMMISSION – KAMPEN SÆTTES I GANG	78
RVK TAGER FEJL!	78
DET SOCIALE I FOKUS	80
DER ER RÅD!	81
VÆLGERNE OG DAV	82
OPSAMLING	83
SOCIALDEMOKRATERNE – BALANCERENDE USIKKERHED	85
FARVEL TIL SPØGELSET FRA ’98.	85

JUSTERING AF VELFÆRDEN	87
63 ÅR ER FOR MEGET - 62 ÅR ER PASSENDE	88
EFTERLØN SOM EN RETTIGHED.. FOR NOGLE	89
EN SOCIAL RETFÆRDIG OG SOLIDARISK ORDNING	90
OPSAMLING	91
FAGBEVÆGELSEN	94
EN ACCEPT AF PROBLEMET	94
EFTERLØN SOM EN RETTIGHED FOR DE NEDSLIDTE	95
SOCIALDEMOKRATERNE OG FAGBEVÆGELSE I ENIGHED	97
OPSAMLING	98
MASSEMEDIERNE – FORMIDLING DER SÆLGER	99
DEN REDIGERENDE MAGT	99
MEDIERNES FRAVALG	99
OPSAMLING	102
VELFÆRDSREFORMEN AF 2006 – ET RESULTAT AF DISKURSIVE KAMPE OG GAMLE POLICY SPOR.	104
EFTER REFORMEN..	107
<u>KONKLUSION</u>	<u>110</u>
DE HISTORISKE SPOR	110
DE TO DISKURSER SOM STRUKTURERENDE FOR DEBATTEN	110
AKTØRERNES DISKURSIVERINGER OG OVERBEVISENDE KOMMUNIKATION	112
HEGEMONISKE INTERVENTIONER – KONFLIKT ELLER HEGEMONI?	116
REFORMENS BETYDNING	117
DE SVÆRE FORANDRINGER	119
<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>122</u>

Kapitel 1



Indledning

Dette speciale vil rette fokus på beslutningsprocesser i Danmark. Nærmere bestemt beslutningsprocesser omkring reformer der er kontroversielle, og som der ikke er betydelig tilslutning til i befolkningen. Det findes interessant at undersøge, hvordan man politisk kan gennemføre upopulære reformer, uden at det går ud over de medvirkende aktørers popularitet og dermed position i det politiske felt. Hvordan kan man skabe forståelse for reformer, der ikke er stor tilslutning til i befolkningen og hvordan arbejdes der politisk med at påvirke vælgernes holdninger?

Efterlønsordningen har været omgivet af megen konflikt gennem historien, og er mange gange krævet afskaffet på grund af dens omkostninger for samfundsøkonomien. På samme tid er ordningen populær blandt store dele af befolkningen. Mange anser den som en ret, efter man har bidraget til samfundet gennem mange års arbejde, og er derfor imod ændringer af ordningen.

Specialet vil undersøge, hvordan der dannes beslutning omkring efterlønsreformen i 2006. Herunder vise hvordan visse aktører forsøger at forberede ændringer af ordningen ved at påvirke vælgernes holdninger, og hvordan andre forsøger at fastholde ordningen som den er.

Dermed bidrager specialet med en viden om, hvordan beslutningsprocesser i dagens Danmark forløber omkring sådanne reformer, og giver et indblik i hvordan der arbejdes med at forberede upopulære reformer gennem holdningspåvirkende kommunikation og strategisk politisk arbejde.

Problemfelt

Den konfliktfyldte efterløn

Efterlønnen bliver indført i 1979 som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, hvis mål er at give unge arbejdsløse en plads på arbejdsmarkedet og ældre nedslidte en mulighed for tidligere tilbagetrækning. Ordningen bliver derefter meget populær især blandt ufaglærte og folk med kort uddannelse.¹

I 1990'erne begynder en debat om ordningen på baggrund af en stigende efterspørgsel på arbejdskraft. Økonomiske fremskrivninger viser, at der i fremtiden vil blive mangel på arbejdskraft, hvilket fører til en diskussion om efterlønsordningens fortsættelse.

Under folketingsvalget i 1998 lover daværende socialdemokratiske statsminister Poul Nyrup Rasmussen en stigende bekymret befolkning, at ordningen ikke vil blive ændret, på trods af at mange økonomer

¹ Arbejdsdirektoratet - www.adir.dk/sw17303.asp og www.adir.dk/graphics/Statistik/Efterl%C3%B8n/efterl%C3%B8nsmodtagere/Efterl%C3%B8nsmodtagere%20%E5r.pdf

opfordrer til en reform.

Socialdemokraterne vinder regeringsmagten, men under finansloven 1998 ændrer den socialdemokratiske regering alligevel efterlønsordningen. Ændringerne medfører blandt andet, at efterlønsperioden bliver nedsat, og at kontingentet for efterlønsordningen stiger væsentligt.

Ændringerne, og hvad der bliver betegnet som et løftebrud fra Nyrups side, udløser en massiv kritik fra især fagbevægelsen. Umiddelbart efter falder Socialdemokraternes opbakning i meningsmålinger fra 35,9 % ved folketingsvalget i marts 1998 til 19 %.

I starten af det nye årtusind begynder økonomer at advare om, at velfærdsstaten har et finansieringsproblem grundet den demografiske udvikling, hvor færre unge skal forsøge flere ældre. Den nye regering med Anders Fogh Rasmussen som leder bliver i den forbindelse kritiseret for ikke at gøre noget for at sikre velfærden, blandt andet ved at sørge for at folk bliver længere tid på arbejdsmarkedet. Dermed er ændringer af efterlønsordningen igen sat på dagsordenen som en nødvendighed, og Foghs store udfordring bliver, hvordan efterlønsordningen kan ændres, uden at regeringen bliver straffet på samme måde som Nyrup-regeringen. Der skal altså på en eller anden måde skabes en forståelse i befolkningen, for at ændringer af efterlønsordningen er nødvendige.

I 2006 står Anders Fogh Rasmussen bag en reform af efterlønnen, som alle folketingets partier med undtagelse af SF og Enhedslisten skriver under på. Reformen indebærer blandt andet, at alderen for efterløn hæves gradvist fra 2019, så den i 2022 bliver 62 år.

Med udgangspunkt i efterlønsordningens konfliktfyldte historie findes det interessant, at undersøge *hvordan* det lykkes at ændre efterlønnen, og hvordan politiske aktører forsøger at påvirke befolkningens holdninger til efterløn i en bestemt retning.

Efterlønsreformen som resultat af en kamp

I velfærdsdebatten, som leder op til reformen, deltager en række aktører, der alle har en interesse i at påvirke reformen. Nogle ønsker at påvirke reformen i en retning, hvor efterlønnen udfases eller kun rettes mod dem med allerstørst behov. I den forbindelse arbejder aktørerne for, at skabe forståelse for at reformen er nødvendig, og befolkningens holdninger søges påvirket i en bestemt retning.

Andre aktører ønsker modsat at dreje reformen i en anden retning hvor efterlønnen fastholdes som en rettighed. De forsøger at skabe en forståelse for efterlønsordningens vigtighed og relevans i velfærdssamfundet. Der er altså overordnet en kamp om at *fastholde* eller *ændre* efterlønsordningen. Velfærdsdebatten kan derfor opfattes som et kampfelt, hvor en række aktører kæmper om at dreje

efterlønnsreformen i forskellige retninger. Det gøres ved at trække på forskellige diskurser, der bidrager med forskellige virkelighedsopfattelser. Disse diskurser sætter rammerne for kampen. Efterlønnsreformen kan dermed opfattes som et resultat af en diskursiv kamp mellem forskellige aktører i og omkring det politiske felt under velfærdsdebatten fra 2003-2006. Det vil undersøges, hvordan der på baggrund af kampen dannes beslutning om efterlønnsreformen.

Velfærdsdebatten og kampen om at påvirke efterlønnsreformen er samtidig en del af en kamp omkring, hvordan velfærdsstaten skal indrettes. Skal velfærdsydelse som efterlønnen være for alle eller kun for dem med behov? Hvad er solidarisk, og hvad er retfærdigt? Sådanne spørgsmål er der uenighed og diskussion omkring under velfærdsdebatten, og efterlønnsreformen kan derfor også ses som et resultat af denne kamp. Dermed findes det interessant at undersøge, hvordan aktørerne forsøger at ændre eller fastholde efterlønnens indretning i forhold til disse aspekter, og dermed hvilken *betydning* reformen får for velfærdsstaten. Relevant for et socialvidenskabeligt speciale er, at undersøge hvilken retning man med reformen bevæger sig i forhold til den universelle velfærdsmodel, som kendetegner den danske velfærdsstat.

En beslutningsprocesanalyse af efterlønnsreformen 2006

En undersøgelse, af beslutningsprocessen omkring efterlønnsreformen og en undersøgelse af hvilken betydning reformen får for den universelle velfærdsstat, kan formuleres i følgende problemformulering:

Hvordan dannes der på baggrund af en diskursiv kamp under velfærdsdebatten fra 2003-2006 beslutning om en efterlønnsreform, og hvilken betydning får reformen for den universelle velfærdsstat?

Problemformuleringen består af to dele. Den første del; *Hvordan dannes der på baggrund af en diskursiv kamp under velfærdsdebatten fra 2003-2006 beslutning om en efterlønnsreform*, vil undersøges på følgende måde.

For at forstå hvordan efterlønnsreformen kom til at se ud, som den gjorde, er det nødvendigt at undersøge de forskellige aktørers forsøg på at definere reformen på netop deres måde og deres baggrunde og bevæggrunde herfor. Af aktører vælges at fokusere på;

- Venstre
- Konservative
- Socialdemokraterne
- Velfærdskommissionen

- Den alternative velfærdskommission
- Fagbevægelsen
- Massemediernes

Overordnet vil der fokuseres på kampen mellem disse aktører, specifikt vil der fokuseres på deres kommunikation. Hvordan forsøger de at overbevise befolkningen om, at deres forslag er de rigtige og mest effektive, og hvilken betydning ligger de i efterlønnen som begreb? Diskursteorien benyttes som teoretisk optik til denne del af undersøgelsen.²

Den sidste del af problemformuleringen, *hvilken betydning får reformen for den danske universelle velfærdsstat*, undersøges ved hjælp af en *velfærdsstatsteoretisk ramme*, der præsenteres i kapitel 4. Her defineres forskellige typer velfærdsstater, og der opstilles en række velfærdsstatsteoretiske begreber. Begreberne holdes op imod aktørernes diskursiveringer i analysen, og det undersøges dermed, hvordan aktørerne forsøger at ændre eller fastholde efterlønsordningens indhold og sigte. Herved kan der til slut perspektiveres over, hvilken retning den universelle velfærdsstat har bevæget sig med den nye efterlønsreform.

For at få en forståelse for efterlønsordningen og for de ændringer der diskuteres under velfærdsreformen, findes det relevant at inddrage et historisk kapitel, hvor efterlønsordningen gennemgås, fra den vedtages i slutningen af 70'erne, til den ændres i 1998, og frem til den diskussion der starter i begyndelsen af det nye årtusind og som kan anses som startskuddet for velfærdsdebatten.

Følgende **arbejdsspørgsmål** skal strukturere specialet:

- Hvordan har den første efterlønsreform fra 1998 haft betydning for efterlønsreformen i 2006?
- Hvordan diskursiverer de forskellige aktører Fremtidens velfærd³?
- Hvordan forsøger de at overbevise om netop deres tilgang til Fremtidens velfærd er den rigtige?
- Hvordan arbejdes der med at påvirke holdningerne til efterløn?
- Hvilke diskurser strukturerer diskursordenen Fremtidens velfærd?
- Hvordan forsøges der at skabes hegemoni?
- Hvordan ender kampen om hegemoni i form af velfærdsreformen 2006 – hegemoni eller konflikt?
- Hvilken betydning får efterlønsreformen for den universelle velfærdsstat? Kan man tale om et skift fra den universelle model over imod en mere behovs- eller forsikringsbaseret model?

² En nærmere uddybning af diskursteoriens relevans for en sådan undersøgelse kan findes i kapitel 2.

³ Begrebet Fremtidens velfærd uddybes i kapitel 3.

Kapitel 2



Teoretisk optik

Diskursanalyser

Diskursanalyser har de seneste 10 år vundet indpas i samfundsvidenskaberne. Termen diskurs høres mest i videnskabelige debatter, men er efterhånden blevet så udbredt, at man for eksempel kan høre politiske kommentatorer bruge det i tv-avisen eller nyhederne. Termen bruges i mange forskellige sammenhænge og tillægges ofte forskellige betydninger. De fleste opfatter dog diskurs som en bestemt måde at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på. Grundlæggende er ideen bag begrebet, at sproget er struktureret i forskellige mønstre, som vi alle følger.

Der findes mange tilgange indenfor diskurslitteraturen. Her fokuseres på Ernesto Laclaus og Chantal Mouffes diskursteori, der er valgt på grund af teoriens konfliktteoretiske indhold, hvor man ser eksempelvis en reform som et resultat af en kamp mellem aktører, der trækker på forskellige diskursive konstruktioner. Velfærdsdebatten kan i høj grad anskues på denne måde.

Yderligere har diskursteorien et begreb for, hvordan konflikten opløses. Begrebet hegemoni henviser til en situation, hvor konflikten opløses, og konsensus og enighed opnås. Analysen vil derfor undersøge, hvordan kampen forløber, og undersøge om den resulterer i hegemoni, eller om der fortsat er konflikt. Der gennemføres en diskursanalyse af velfærdsdebatten, hvor det centrale er at vise, hvordan forskellige diskurser forsøger at gennemtrumfe netop deres opfattelse af Fremtidens velfærd. De diskursive formationer som analysen vil vise, har både en betydning for, hvordan aktørerne i det politiske felt agerer og for vælgeres holdninger.

Videnskabsteoretisk baggrund

Videnskabsteoretisk læner diskursbegrebet sig op ad socialkonstruktionismen⁴. Socialkonstruktionismen består af mange forskellige grene, som alle har rødder i fransk poststrukturalistisk teori. For at få en forståelse af baggrunden for diskursteorien vil strukturalismen og poststrukturalismen først gennemgås, herefter socialkonstruktionismen, for til slut at kigge nærmere på diskursteoriens centrale begreber.

⁴ Termen socialkonstruktionisme bruges frem for socialkonstruktivisme, da konstruktivisme ofte refererer til den franske psykolog Piagets teori.

Strukturalisme og poststrukturalisme

Poststrukturalismen udspringer af strukturalismen, hvis grundidé er, at sprogets struktur determinerer måden, vi opdeler vores erfaringer og verden omkring os. Ferdinand de Saussure grundlagde tanken om, at forholdet mellem sprog og virkelighed er arbitrært. Vi giver verden omkring os betydning ved at forbinde bestemte ting med bestemte ord, hvor ordet egentlig ikke har nogen naturlig forbindelse, med den ting vi forbinder det med. Saussure mente, at hvert tegns betydning kommer af dets relation med andre tegn - at tegnet kun får sin betydning ved, at det er forskelligt fra noget andet. Tegnet *hund* får for eksempel kun sin betydning ved at være forskellig fra *kat* og *hest*. (Jørgensen & Phillips 1999:19)

Saussure mente, at ordene eller tegnene ligger fast i en struktur af andre ord, som alle er forskellige fra hinanden. Netop i kraft af *det de ikke er*, får hvert tegn sin betydning. Tegnene ligger udspændt som i et fiskenet, hvor alle tegn en gang for alle står i et bestemt forhold til hinanden, hvormed deres betydning ligger fast.

Poststrukturalismen tager afstand fra denne fastlåste opfattelse af, at tegn en gang for alle har en betydning. Her menes, at tegn stadig får sin betydning af at være forskellig fra noget andet, men at det de er forskellige fra, kan ændre sig efter konteksten. Ordet *velfærd* kan i visse situationer italesættes som værende i modstrid af *skattelettelser*, som for eksempel Socialdemokraterne gjorde det under valgkampen 2007. Men *velfærd* kan også *sidestilles* med *skattelettelser*, som for eksempel Konservative forsøgte det under samme valgkamp.

Ordene flyder dog ikke så meget, at de kan betyde hvad som helst. Essensen er blot, at en betydning aldrig kan fastlåses.

Poststrukturalisterne frasiger sig ikke strukturen helt men ligger vægt på, at strukturen er foreløbig og foranderlig. Når man bruger sproget, trækker man på strukturen, men man sætter også strukturen *i spil*, ved at give nye bud på hvordan betydningen af tegnene skal fikseres. I den konkrete anvendelse af sproget *skabes, reproduceres og forandres* strukturen. (Jørgensen & Phillips 1999:19-21)

Socialkonstruktionisme

Socialkonstruktionismen dækker over mange nuancer og facetter, som ikke alle skal gennemgås her. Vivian Burr (2003) opsamler dog nogle punkter, som alle socialkonstruktionister arbejder ud fra.

Socialkonstruktionismen insisterer på, at vi kigger kritisk på den viden, vi tager for givet. Vores viden om verden kan ikke tages for objektiv sandhed. For eksempel har det været nødvendigt, at se med kritiske briller på hvad jeg vidste om for eksempel ældrebyrde og udgifter til velfærdsstaten og ikke opfatte for eksempel velfærdsstatens såkaldte finansieringsproblem som en objektiv sandhed.

Vi opfatter virkeligheden gennem forskellige kategorier, som er socialt konstruerede. Dermed kunne de være konstrueret på en anden måde. For eksempel har vi opdelt mennesket i kategorierne mænd og kvinder, selvom vi ligeså godt kunne have opdelt mennesket i kategorier som tyk og tynd. (Burr 2003:2-3) Og her spiller kultur og historie ind. Vores opfattelse af verden er kulturel og historisk *kontingent*, dvs. at de måder vi forstår verden på kunne være anderledes, hvis vi levede i en anden kultur eller historie. Det betyder også, at vores opfattelser kan ændres over tid, og derfor aldrig er fastlåste. (Burr 2003:3-4) Dermed anlægges et anti-essentialistisk syn på verden. Ingen har for eksempel et sæt ægte, stabile eller autentiske karakteristika. (Jørgensen & Phillips 1999:14) På samme måde er det med holdninger, der ikke skal ses som en stabil størrelse, men som noget der kan forandres efter kontekst.

Måden vi opfatter verden på, skal ikke ses som et udtryk for et objektive billede af verden - det er noget, vi skaber i vores interaktion med andre. Dermed skal vores forståelse af verden, og hvad der er sandt eller naturligt, ses som et resultat af en række sociale processer. I den sociale interaktion foregår kampe eller forhandlinger om at definere, hvad der er sandt eller falsk. Det er denne proces, der afgør, hvordan vi opfatter verden. Forståelser af verden kan altså *forhandles* frem til forskellige former, og der kan derfor være mange konstruktioner af verden. Hver enkelt konstruktion bidrager også til en bestemt form for handling, og danner dermed nogle mønstre, hvor forskellige former for handling er naturlige indenfor nogle verdensbilleder men utænkelige indenfor andre. Vores konstruktioner af verden er derfor forbundet med forskellige magtrelationer, idet noget bliver ekskluderet frem for noget andet. (Burr 2003:5)

Hermed er de mest centrale tanker indenfor socialkonstruktionismen karakteriseret. Følgende vil gå i dybden med diskursteoriens grundlæggende tanker, for herefter at præsentere de centrale begreber.

Diskursteori

Den overordnede tanke i diskursteori er, at sociale fænomener aldrig kan fastlåses. Deres betydning vil aldrig være færdig eller total, og det åbner op for kampe om at definere de sociale fænomener og forsøge at fastlåse deres betydning. Opgaven i forhold til en diskursteoretisk tilgang er, at kortlægge de processer hvor der kæmpes om at fastlægge fænomeners betydning, og at undersøge hvordan visse betydninger fikseres, så de fremstår som naturlige. (Jørgensen & Phillips 1999:36) Analysen vil således kortlægge, hvordan der kæmpes om at fastlægge betydninger i forhold til efterløn, og undersøge hvorvidt særlige betydninger fikseres.

Dislokation og uafgørbarhed

Alt er ifølge Diskursteori *diskursivt* eller *artikuleret* - det vil sige indskrevet i historiske sammenhænge. Det vil sige, at den måde vi opfatter et særligt begreb på, er et resultat af hvilken betydning, der er lagt i det gennem historien. Men denne indskrivning kan aldrig blive fuldstændig - der vil altid være et overskud af mening, som ikke fikseres, men som muliggør, at det givne fænomen kan artikuleres på en anden måde senere. Ingen mening kan nogensinde blive 100 % fastlåst, og dermed kan ingen diskurs lukke sig fuldstændig om sig selv. Diskursteorien siger dermed at, al væren er *dislokeret*, hvilket vil sige forstyrret. Uanset hvor stabil en diskurs er, vil der altid være *uafgørbarheder* i den. (Hansen 2003:344-345)

Magt og konflikt

I og med at der altid vil forekomme uafgørbarheder, vil der også være forskellige muligheder at udfylde fænomenet på. Det betyder, at når én ting bliver realiseret, sker det på bekostning af en anden, der kunne være blevet realiseret, og her kommer magten ind i billedet. En magtanvendelse vil altid forekomme, når en ting bliver realiseret frem for en anden. Eksklusioner sker ikke tilfældigt, men er et resultat af *kampe*. (Hansen 2003:351) Magten er dermed både produktiv og begrænsende. Analysen vil vise, hvordan kampen om at definere løsningsmuligheder i forhold til Fremtidens velfærd udspiller sig, og hvordan visse løsningsmuligheder bliver ekskluderet som følge af en særlig diskursiv magt.

Artikulation, Diskurs og knudepunkter

En diskurs udgøres af en mængde udsagn i bestemte indbyrdes relationer, som sammen fastlægger en betydning (Laclau & Mouffe 2002:14). Alle tegn eller udsagn i en diskurs kaldes momenter og er i Saussursk' forstand knuder på et fiskenet, hvor de får deres identitet ved hjælp af deres relation til de andre momenter. For eksempel er *ældrebyrden* et moment, i det der i analysen kaldes den samfundsøkonomiske diskurs. Dette moment får sin betydning ved at sættes i relation til økonomiske begreber som *udgift*, *ubalance*, *omkostningskrævende* osv. Hvis ikke momentet ældrebyrden var sat i relation til disse begreber, ville vi tillægge det anden betydning.

En diskurs bliver til ved hjælp af *artikulation*, som henviser en situation, hvor elementer kædes sammen på en måde, der ikke er forudbestemt og herigennem tillægges betydning. (Laclau & Mouffe 2002:23) Som eksemplet ovenfor er sammenkædningen ikke naturlig, den er kontingent og kunne være på en anden måde. Andre diskursive positioner har for eksempel forsøgt at *italesætte* begrebet ældrebyrden på

anden måde ved at sætte det i relation til andre momenter som for eksempel det *grå guld*, *ressource* osv. Italesættelse svarer til at artikulere - når en bestemt mening *konstrueres* omkring et begreb.

Diskursen etableres ved, at betydning ordnes omkring særlige privilegerede tegn kaldet nodalpunkter. (Laclau & Mouffe 2002:62) I forhold til den samfundsøkonomiske diskurs er nodalpunktet "Der er ikke råd til at fortsætte velfærden", hvor imod nodalpunktet i den diskurs der i analysen kaldes velfærdsdiskursen er "Der er råd til velfærd". Disse to nodalpunkter udgør den centrale logik i hver diskurs og styrer således, hvilken ramme de andre momenter i diskursen skal tolkes ud fra.

Andre punkter kaldes *flydende betegnelser* og er tegn der i særligt åbne for forskellig betydningstilskrivning, og som forskellige diskurser forsøger at tillægge netop deres betydning. Et eksempel kan være *velfærd*, hvor forskellige diskurser prøver at give det en særlig mening, for eksempel velfærd er lig universelle goder, eller velfærd er lig ydelser kun til de svageste.

Antagonisme og hegemoni

Med disse to begreber fokuseres der dels på konflikt (antagonisme) og enighed (hegemoni).

En antagonistisk relation er en konfliktfyldt relation mellem to diskurser og forekommer, når der skabes en politisk polarisering mellem de to diskurser. I en antagonistisk relation forsøger hver diskurs at blokere den anden, fordi de truer hinandens eksistens. (Laclau & Mouffe 2002:78) Eksistensen trues ved at den anden diskurs hele tiden, ved at indtage en modstridende position, viser diskursens kontingens.

(Jørgensen & Phillips 1999:60)

Antagonistiske relationer går i opløsning gennem *hegemoniske interventioner*, hvor entydigheden bliver oprettet igen ved, at den ene diskurs undergraves og opløses af den anden diskurs. Det gøres ved at *reartikulere* dens elementer – ved at give dem en betydning der passer ind i diskursens rationale. Hvis én diskurs herefter dominerer, er interventionen lykkedes og antagonismen opløst. (Jørgensen & Phillips 1999:60-61)

For at opløse antagonismen og opnå dominans må en diskurs fremstå som et troværdigt alternativ til den anden diskurs og bygge videre på de eksisterende institutioner og traditioner (Torfing 2004:56) – altså inkorporere dele af den anden diskurs' centrale momenter. Dette vil analysen vise et eksempel på, hvor en udfordrende diskurs må demonstrere troværdighed ved, at vise at den står inde for velfærdssamfundet og ikke vil ændre det men blot *beskytte* det - på trods af at ændringer af netop velfærden er denne diskurs centrale rationale.

Hegemoni handler altså, om det der skaber enighed og orden i modsætning til antagonismebegrebet, der handler om forskelle og viser Laclau & Mouffes konfliktteoretiske fokus. (Thomsen 2002:190)

Laclau & Mouffe baserer deres hegemonibegreb på Antonio Gramscis hegemonibegreb. Gramsci brugte begrebet til at forklare de processer i, det marxismen kaldte, overbygningen, der er med til at påvirke og skabe folks bevidsthed. Meningsdannelse har en vigtig betydning heri og forklarer ifølge Gramsci, hvordan bevidsthedsformer konstrueres, uden at de herskende klasser bruger vold og tvang. Gennem meningsdannelse bliver magtforholdene gjort naturlige og så *selvfølgelige*, at der ikke stilles spørgsmålstejn ved dem. Hegemoni er dermed hos Gramsci begrebet for *den herskende konsensus i samfundet*. (Jørgensen & Phillips 1999:42-43) Laclau & Mouffe bygger videre på dette hegemonibegreb men mener, at det er politisk-ideologiske *diskurser*, der skaber politisk enighed. (Thomsen 2002:190) De slår de to kategorier basis/overbygning sammen i et felt *"produceret af samme diskursive processer."* (Jørgensen & Phillips 1999:44)

Hegemoni er ifølge Laclau og Mouffe "en politisk relationstype, en form for politik" (Laclau & Mouffe 2002:94) og har ikke noget som sådan at gøre med herskende klasser, som Gramsci mente. Der findes heller ikke ifølge Laclau & Mouffe ét hegemonisk centrum men utallige hegemoniske knudepunkter. Hegemoni er altså, det der skaber enighed og orden indenfor et specifikt felt. Analysen vil have fokus på de hegemoniske kampe i feltet for Fremtidens velfærd og vil altså vise, hvordan efterlønsreformen bliver til på baggrund af en hegemonisk kamp mellem to diskurser. Hvordan en sådan analyse udføres, beskrives nærmere i kapitel 3 under *analysestrategiske overvejelser*.

Forandring og sporafhængighed

Forandringer sker ifølge diskursteorien, når der forekommer *dislokation*. Dvs. når en begivenhed eller ny viden skaber mulighed for, at nye diskurser kan forsøge at påvirke det pågældende felt og forsøge at opløse en hegemonisk tilstand. Dette kan for eksempel ske, når et eksisterende område problematiseres og derefter bryder helt eller delvist sammen. Denne proces skaber rum for politiske kampe om skabelsen af nye vej eller spor. Ifølge begrebet om sporafhængighed visker en dislokation dog ikke tavlen fuldstændig ren eller er lig et totalt samfundsmæssigt sammenbrud. (Torfing 2004:54) Den kamp, der opstår som følge af dislokationen, vil – på trods af dislokationen – altid finde sted i et;

Relativt struktureret terræn bestående af rester af det gamle policy-spor og generelle samfundsmæssige forestillinger og institutioner". (Torfing 2004:55)

Dermed er politiske beslutninger ofte afhængige af et spor fra en tidligere situation. Politikerne må operere på en måde, hvor de både tager hensyn til det, der var årsagen til dislokationen (for eksempel ny

viden) og vise, at den løsning de vælger, er i overensstemmelse med det "gamle spor". Dermed er det nye spor både et brud med og en fortsættelse af det gamle spor. (Torfing 2004:55)

Sporafhængighed kommer også til udtryk, når aktørernes strategier påvirkes af hegemoniske diskurser. (Torfing 2004:56) Disse sætter nogle rammer, for hvad der kan siges, og hvordan der kan handles. Analysen vil vise eksempler på dette i forhold til efterlønsordningen, hvor netop et særligt diskursivt terræn begrænser mulighederne for visse ændringer af ordningen.

Sporafhængighed må ikke bruges som en påstand om, at nedgroede traditioner forhindrer alle former for handling og forandring og dermed bidrager til stilstand. Derimod er pointen, at traditioner og institutioner har *en betydning* i forhold til gennemførelse af politiske strategier.

Som analysen vil vise, har efterlønsordningens historiske forløb en betydning for hvilke ændringer, der er mulige at gennemføre, og dermed er sporafhængighedsbegrebet relevant til at forklare, hvorfor efterlønsreformen kom til at se ud, som den gjorde.

Diskurs/ individ

Undersøgelsen, af hvordan aktørerne diskursivt forsøger at skabe forståelse for efterlønsreformen, indebærer, at sammenhængen mellem diskurser og individet klargøres. Hvordan står individet i forhold til de diskurser, der kæmper om magten til for eksempel at definere en efterlønsreform, og hvordan kan man se holdninger ud fra en diskursteoretisk optik? Det skal følgende afsnit svare på.

Diskurserne kan opfattes som et par briller, hvorigennem aktører og individer ser verden eller et specifikt udsnit af verden. For eksempel ser visse aktører fremtidens velfærd med samfundsøkonomiske briller. Således ser de på efterlønnen som en udgift for samfundet og det stigende antal ældre som en byrde eller ubalance for samfundsøkonomien. Løsningerne må derfor være økonomiske, og der må således spares. Andre aktører ser fremtidens velfærd gennem nogle sociale briller. De ser dermed efterlønnen som en social foranstaltning, der gør tilværelsen bedre for en række mennesker. Der skal derfor ikke spares, men ydelser skal forbedres i en mere social anstændig retning.

Dermed kan man sige, at det er aktørerne der bruger og trækker på diskurserne, og det er aktørerne der gennem denne praksis, skaber forandring eller stilstand. Diskurserne *gør* ikke noget – de står blot til rådighed for aktørerne.

Diskurser skabes, bruges og ændres således af individer og er dermed ikke en fastlåst struktur, der ligger udenfor individerne og ikke kan ændres. Det enkelte individ kan dog ikke selvstændigt skabe en

diskurs - konstruktion af diskurser er noget der sker i en *kollektiv forhandling*. For eksempel er den diskurs, som i dette speciale kaldes den samfundsøkonomiske diskurs ikke konstrueret af en enkelt person men af mange aktører inden for det økonomiske felt over lang tid, og har sandsynligvis udviklet og ændret sig i nye retninger.

De kategorier, begreber og forestillinger vi benytter os af i vores dagligdag stilles til rådighed af diskurserne. Socialkonstruktionismen mener, at hver diskurs indeholder nogle bestemte *subjektpositioner*, som individet kan indtage. (Jørgensen & Phillips 1999:55) Eksempelvis kan jeg indtage en subjektposition indenfor den samfundsøkonomiske diskurs. Her er der nogle helt bestemte områder, der tillægges betydning, og andre anses som mindre vigtige. For eksempel anses det som vigtigt at udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed og rettidig omhu.

Subjektpositioner er også, det der i en diskursteoretisk optik, forklarer et begreb som holdninger. Socialkonstruktionismens anti-essentialistiske forståelse af individet betyder, at holdninger ikke kan ses som mentale og individuelle processer, eller som noget essentielt hvert individ rummer. Holdninger er derimod, noget der skabes i *relationer*. Dermed kan holdninger ændres, efter hvilke relationer man indgår i.

Hvilken holdning vi indtager, kan ses som afhængig af, hvilken diskurs vi trækker på – hvilken subjektposition vi indtager. På samme måde som der er visse ting, der er mere acceptable at gøre end andre indenfor en bestemt subjektposition, er der også visse holdninger, der er mere acceptable end andre. Indenfor en subjektposition i velfærdsdiskursen er det for eksempel ikke særlig acceptabelt at have holdningen, at efterlønsordningen skal ændres. Det betyder ikke, at man ikke kan indtage denne holdning, men blot at man sandsynligvis ikke gør det.⁵ På den måde skal diskurserne, ifølge diskursteorien, ikke opfattes som determinerende for ens holdninger. De udstikker blot nogle retningslinier. Alligevel mener jeg, at det forekommer uklart, *hvordan* forandring kan forekomme. Dette redder diskursteorien til dels sig fra ved at tale om, at individerne *selv* er med til at skabe og reproducere diskurserne. På den måde åbnes der op for, at man kan ændre diskursen, eller at nye diskurser kan få plads, og dermed stilles nye subjektpositioner til rådighed. Dog kan man sige, at det er temmelig svært for et enkelt individ at ændre en diskurs. Dermed mener jeg, at diskursteorien på mange måder ligger vægt på strukturen, selvom udgangspunktet er en dialektisk opfattelse af forholdet mellem samfund og individ. Hvis man forsøger at tænke sammenhængen mellem subjektpositioner og holdninger videre i

⁵ Tilsvarende mener fx Henrik Dahl (2005) at holdninger hænger sammen i "bundter". Man ved hvilke holdninger der hører sammen og stræber efter en form for overensstemmelser mellem ens holdninger. Fx er det ikke særlig sandsynligt at man er for brugerbetaling og på samme tid har en negativ holdning til privatisering.

forhold til hegemoni, hvordan ville det så se ud? Man må gå ud fra, at der i en diskursorden, hvor to diskurser kæmper om dominans, overordnet stilles to subjektpositioner til rådighed. I en situation hvor én diskurs opnår hegemoni, må der således kun være én subjektposition og dermed et sæt holdninger. For eksempel i forhold til diskursordenen Fremtidens velfærd vil der, forenklet set, være to holdninger til efterløn; efterlønnen skal ændres, og efterlønnen skal ikke ændres. Men som en diskurs opnår mere og mere dominans, vil der være færre, der indtager subjektpositioner i den dominerede diskurs, fordi den dominerende diskurs skubber denne til side. Dermed kan man sige, at tilstanden af hegemoni "breder sig" til vælgernes holdninger, således at de mest acceptable holdninger er de holdninger, den dominerende diskurs stiller til rådighed.

Dette er meget forenklet stillet op, og ifølge hovedpointen i diskursteorien vil der altid mulighed for at "posen bliver rystet", og diskurserne dislokteres. Derved blødes det determinerende ved denne fremstilling lidt op.

Gyldighed og kritik

Når man laver en diskursanalyse, er formålet ikke at komme ind bag diskursen, eller at finde ud af hvad folk *virkelig* mener, eller hvorfor de gør, som de gør. Udgangspunktet er, at man aldrig kan nå virkeligheden udenom diskurserne. Det er diskursen selv, der er analysens fokus.

Når man benytter sig af en diskursteoretisk tilgang, frasiger man sig samtidig den traditionelle forhåbning om, at andre der laver den samme analyse, vil komme frem til de samme resultater, og at disse resultater er universelt gældende og objektive. Ud fra et socialkonstruktionistisk standpunkt vil konklusionerne afhænge af både tid og sted, samt den person der udfører analysen, og det vil derfor være umuligt at komme frem til en universel sandhed.

Det betyder ikke, at man ikke skal forsøge at gøre sine valg synlige. Det handler om, at reflektere over de valg og beslutninger man træffer, så andre kan forstå de veje, man har valgt, og de veje man har fravalgt. I dette speciale behandles gyldighedsspørgsmålet således *kommunikativt*. Det drejer sig om at *overbevise* læseren om ens resultater. Således vil forskningsprocessens gøres så gennemsigtig og gennemskuelig som muligt, så det bliver muligt for læseren at gennemføre kritik. (Hansen 2003:355, Dyrberg et. al. 2000:320)

Refleksivitet

Ifølge socialkonstruktionismen er det umuligt at træde ud af diskurserne. Det eneste man kan forsøge er at *fremmedgøre* sig fra materialet. Jørgensen & Phillips foreslår, at man forestiller sig, at man er

antropolog, der undersøger et fremmed meningsunivers, (Jørgensen & Phillips 1999:32) og dermed stiller spørgsmålstegn ved det der tages for givet. Et eksempel er min egen indgang til denne undersøgelse, hvor jeg opfattede den samfundsøkonomiske diskurs objektivt - jeg stillede med andre ord ikke spørgsmålstegn ved udsagnet "der er ikke råd til efterløn". Men som man kommer ind i den socialkonstruktionistiske tankegang, og hele tiden lærer at stille spørgsmålstegn, ved alt man tager for givet og desuden opdager, at der faktisk er andre, der siger det modsatte af hvad, man opfatter som sandt, bliver det tydeligt, at den objektive sandhed om for eksempel efterløn ikke findes. Dermed har det været en øvelse hele tiden at stille spørgsmålstegn ved diskurserne og forsøge at se det kontingente i dem.

Kapitel 3

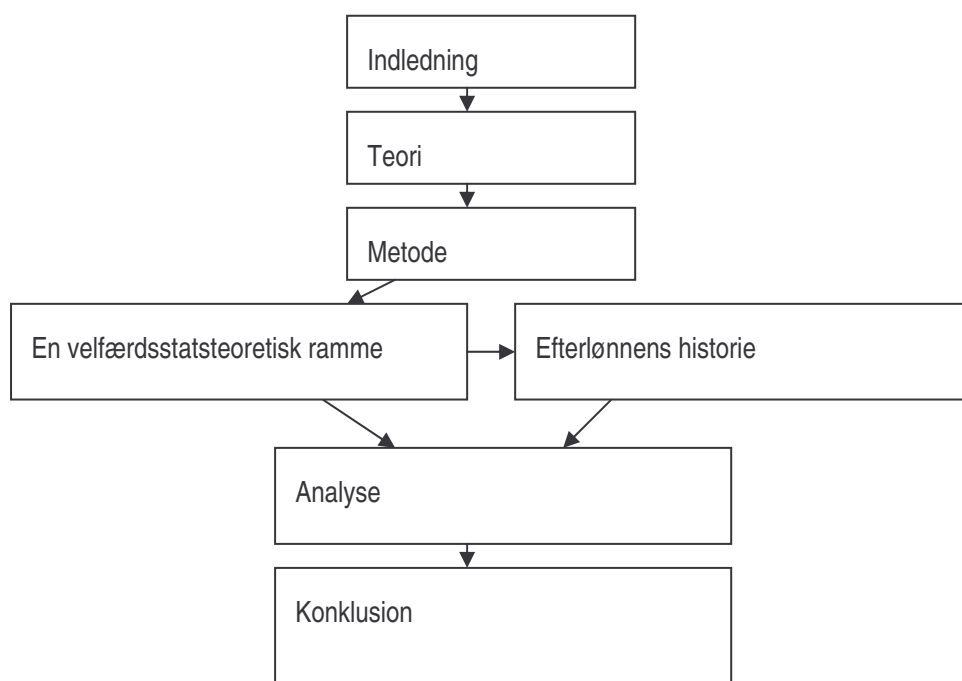


Metodiske overvejelser

Specialet skal altså undersøge hvordan forskellige aktører, ud fra nogle bestemte diskursive formationer, kæmper om, hvordan efterlønsreformen skal se ud. Følgende kapitel skal omhandle metoderne for en sådan undersøgelse.

Projektdesign

Først en oversigt over specialet:



Efter indledning, teori og metode vil en velfærdsstatsteoretisk ramme præsenteres. Kapitlet er relevant til at forstå de ændringer af efterlønnen, som aktørerne under velfærdsdebatten diskuterede. Kapitlet er tilknyttet arbejdsspørgsmålet *Hvilken betydning får efterlønsreformen for den universelle velfærdsstat*. I kapitlet vil en række velfærdsstatsteoretiske begreber præsenteres. Begreberne vil benyttes i analysen til at tolke på aktørernes diskursiveringer, med henblik på at undersøge hvordan de hver især forsøger at ændre eller fastholde betydninger i forhold til efterlønnen.

Herefter vil efterlønnens historie præsenteres. Som nævnt i problemfeltet og kapitel 2 har efterlønsreformen fra 1998 en betydning for, hvordan regeringen valgte at arbejde med efterlønsreformen fra 2006 – ligesom de to diskurser der strukturerer forløbet i 1998, også kan findes

tilstedeværende under efterlønsreformen fra 1998. På den måde bidrager det historiske kapitel med en baggrund, der kan hjælpe til at forstå forløbet med efterlønsreformen fra 2006. Kapitlet er tilknyttet arbejdsspørgsmålet *Hvordan har den første efterlønsreform fra 1998 haft betydning for efterlønsreformen i 2006?*

I analysen vil teorien sættes i spil, og begreberne udledt fra den velfærdsteoretiske ramme vil benyttes. Analysen tager form som en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse. I traditionelle beslutningsprocesanalyser fokuseres der overvejende på aktørernes bagvedliggende motiver, strategier, handlinger og roller. Torfing (2004) mener, at det kan være svært at forklare, hvordan en reform bliver til udelukkende ud fra aktørernes interesser, motiver og så videre. Det skyldes at forhandlingsspillet udspiller sig indenfor en diskursiv ramme som "har en afgørende betydning for aktørernes strategier og handlingsmuligheder." (Torfing 2004:44) I en diskursanalytisk beslutningsprocesanalyse udvides den traditionelle fremgangsmåde altså ved, at man også undersøger hvilke diskurser, der strukturerer processen. Således vil jeg både have fokus på aktørernes strategier og handlinger, og på de diskurser der strukturerer dette.

Til analysen er tilknyttet følgende arbejdsspørgsmål: *Hvordan diskursiverer de forskellige aktører Fremtidens velfærd? Hvordan forsøger de at overbevise om netop deres tilgang til Fremtidens velfærd er den rigtige? Hvordan forsøges befolkningens holdninger påvirket? Hvilke diskurser strukturerer feltet for Fremtidens velfærd? Hvordan forsøges der at skabes hegemoni? Hvordan ender kampen om hegemoni i form af velfærdsreformen 2006 – hegemoni eller konflikt?*

Til slut svares på problemformuleringen i konklusionen.

Socialvidenskab og Kommunikation

Dette speciale vil ikke blive opdelt i en socialvidenskabelig del og en kommunikationsdel. Jeg mener, at fagene supplerer hinanden godt, og at man derfor kan finde socialvidenskabelige overvejelser side om side med kommunikationsteoretiske.

Først og fremmest finder jeg fagene oplagte at supplere på grund af kommunikationsfagets tværfaglige udgangspunkt, hvor både politologiske, sociologiske, psykologiske såvel som kvalitative som kvantitative metoder og retninger har formet faget.

Den form for kommunikation specialet har fokus på, er nærmere bestemt *politisk kommunikation*. Politisk kommunikation kan ses som et felt, der inkorporer både politologiske og kommunikationsteoretiske aspekter, og er dermed også et tværfagligt begreb.

Selvom det er svært at skelne mellem, hvad der er socialvidenskab, og hvad der er kommunikation, kan

man sige, at analysen inkorporerer de to fag på følgende måde: En del af analysen er at se på de diskursive kampe. Der er fokus på *magt* og *forandringsmekanismer*, hvilket ligger indenfor et socialvidenskabeligt fokusområde. Magten udspiller sig gennem en række *diskursive strategier*. Her er der fokus på sproget, retorikken og overtalelsesmetoderne. Aktørernes udtalelser – deres konstruktioner af *mening* - er i fokus. Dette ligger indenfor kommunikationsfagets fokusområde.

En undersøgelse af reformens betydning udføres ved hjælp af en velfærdsstatsteoretisk ramme, som ligger i forlængelse af det socialvidenskabelige arbejdsområde.

På den måde kan der redegøres for de to fagområders indflydelse på specialet.

Ydermere kan man sige, at teorien der benyttes, er tværfaglig og ikke henholdsvis socialvidenskabelig og kommunikationsteoretisk. Diskursteori bruges ofte inden for begge fag. Diskursteorien anses for særlig oplagt i et integreret speciale i kommunikation og socialvidenskab, fordi diskursteorien er en *politisk teori*, der beskæftiger sig med, hvordan særlige verdensbilleder opnår dominans og dermed strukturerer samfundet på en bestemt måde. Denne dominans opnås gennem *sproglige operationer*, hvor begreber gives bestemt mening, og hvor der forsøges at opnå tilslutning til bestemte udlægninger af virkeligheden. Dermed bliver kommunikation til et redskab for at opnå udbredelse og dominans af bestemte virkelighedsopfattelser - og dermed et redskab til forandring af samfundsforhold.

Interviews

Der er gennemført 6 vælgerinterviews⁶ samt 2 baggrundsinterviews med henholdsvis en repræsentant for Velfærdskommissionen og Den alternative velfærdskommission. De to interviewede fra de to kommissioner ses som repræsentanter for de to diskursive positioner – Den samfundsøkonomiske diskurs og velfærdsdiskursen. Det ene interview blev gennemført over mail. Efter aftale blev en række spørgsmål sendt til den tidligere formand for Velfærdskommissionen Torben M. Andersen. Dette førte til en mindre mailkorrespondance, som kan findes i bilagene. Interviewet med repræsentanten for Den alternative velfærdskommission, Henrik Herløv Lund, blev afholdt i København.

Disse to baggrundsinterviews bidrager med en baggrundsviden om hvordan de to aktørgrupper, hver især, forsøgte at få deres budskaber igennem. De inddrages i analysen, hvor det anses relevant, og hvor deres udtalelser bruges til uddybning, problematisering eller en forståelse af den pågældende diskurs.

⁶ Termen "vælgere" vælges fordi det er interviewpersonernes rolle som vælgere i relation til det politiske der er relevant, og for at skelne mellem disse interviews og baggrundsinterviewene med de to repræsentanter for hver diskurs.

Med de seks vælgerinterviews var formålet, at undersøge hvordan de to diskurser blev opfattet. Interviewene bidrager således med et billede af, hvordan de forskellige budskaber og argumenter blev modtaget og forstået af vælgerne. Interviewene bruges til at uddybe analysens punkter og til at give belæg for pointer i analysen.

Konkret fulgte interviewene et sæt spørgsmål, som var struktureret af velfærdsdebattens forløb. Dvs. først blev interviewpersonerne spurgt, om de kunne huske debatten om den såkaldte ældrebyrde, dernæst om de kunne huske Velfærdskommissionen osv. Det problematiske ved at interviewe personer omkring velfærdsdebatten var, at det på det tidspunkt interviewene fandt sted var et år siden, velfærdsreformen blev vedtaget, og dermed endnu længere tid siden selve debatten havde fundet sted. Dermed havde interviewpersonerne logisk nok svært ved at huske hele forløbet. At interviewformen var struktureret ud fra et kronologisk tidsforløb, hjalp dog en smule på hukommelsen.

Enkelte gange kunne en del spørgsmål ikke bruges, fordi interviewpersonerne ikke kunne huske en begivenhed eller aktør. For eksempel havde de alle svært ved at huske Den alternative velfærdskommission, hvorfor spørgsmål knyttet hertil ikke kunne benyttes. Alligevel kan det, at interviewpersonerne ikke husker Den alternative velfærdskommission, bruges - at de husker Velfærdskommissionen og ikke Den alternative siger noget om diskursernes udbredelse.

Dog er udbyttet af interviewene ikke særligt stort. Dette skyldes dels, at interviewene blev afholdt så lang tid efter selve debatten, og at det derfor var svært at huske forløbet og aktørerne. Derudover havde de interviewede ikke stor interesse i emnet, og de befandt sig sandsynligvis ikke godt i interviewrollen.

Der var tydelig forskel på at afholde interviews med repræsentanterne fra de to diskurser og vælgerne. Rollemønstret var på den måde, at i interviewene med repræsentanterne fra de to kommissioner var det dem, der havde en viden, jeg kunne bruge. De var vant til rollen og følte en naturlighed og tryghed i rollefordelingen. Med vælgerinterviewene var det helt modsat. Ingen af de interviewede var vant til rollen som interviewet, og selvom jeg gjorde meget ud af at forklare, at de havde en viden som jeg kunne bruge, fik man fornemmelsen af, at de til tider følte det som en test af deres politiske viden. Dette blev forstærket af, at interviewene som beskrevet var struktureret efter velfærdsdebattens forløb, og mange spørgsmål startede med sætningen "kan du huske...". De gange hvor de interviewede måtte svare nej, fik man fornemmelsen af, at de følte sig dårligt tilpas over dette. På trods af at dette svar, som beskrevet ovenfor, kan bruges ligeså godt, som hvis de havde svaret ja til spørgsmålet. På den måde er der en svaghed i interviewformen, som sandsynligvis kunne have været undgået ved at tilrettelægge interviewene på en anden måde. Man kunne for eksempel have vist tv-klip eller avisudklip og derefter diskuteret indholdet med de interviewede.

Udvælgelse af interviewpersoner til vælgerinterviews

Som analysen vil vise, er en væsentlig del af arbejdet omkring efterlønsreformen at overbevise vælgerne om, at ændringer i efterlønnen er nødvendige. Ikke alle vælgere er i den forbindelse relevante. Nogle vil være sværere at overbevise grundet deres tilslutning og opbakning til ordningen vist gennem deres indbetalinger til ordningen. Andre vil ikke have tilknytning til ordningen, og er derfor ikke i samme grad nødvendige at overbevise. En målgruppe for budskaber om ændringer af efterlønnen er altså de personer, der har tilknytning til ordningen. For at forstå hvordan de to diskurser blev opfattet, måtte interviewpersonerne repræsentere denne gruppe.

Interviewpersonerne blev dermed udvalgt efter tilslutning til efterlønsordningen. Jeg havde brug for en gruppe, som efterlønnen var relevant for. Enten fordi de diskuterede ændringer ville komme til at berøre dem, eller fordi efterlønnen var relevant for dem, fordi de nærmede sig efterlønsalderen. Det fælles krav var, at de alle havde indbetalt til ordningen.

Interviewpersonerne blev fundet gennem mit eget netværk, både personligt, studiemæssigt og arbejdsrelateret. Jeg spurgte således folk indenfor dette netværk, om de kendte nogle, der opfyldte kravet og som kunne være interesserede. Det førte til en gruppe på 6 personer. 3 af dem kendte hinanden og det var således oplagt at gennemføre et gruppeinterview med dem. Med de sidste 3 blev der afholdt enkeltmandsinterviews.⁷

Kravet om indbetaling til efterløn gjorde, at personernes baggrund og arbejdshistorie mindede om hinandens. Ingen af dem har en længerevarende uddannelse, én har en mellemlang uddannelse, de andre har erhvervsuddannelser eller er ufaglærte. De fleste er, eller har været, ansat i det offentlige. Deres indkomst ligger alle omkring 250.000 kr. årligt. Medieforbruget er hos dem alle, undtagen en, relativt lille. De læser lokal og regionalaviser samt tabloidaviserne – særligt Ekstra Bladet.

Derudover var interviewpersonerne ikke udpræget politisk interesserede. De havde alle stemt overvejende på Socialdemokraterne, med undtagelse af en der både havde stemt SF og Venstre. I forhold til traditionel segmentering kan man sige, at de alle ligger i det der i Minervamodellen⁸ kaldes det rosa segment, hvor netop de traditionelle Socialdemokratiske vælgere findes.

⁷ Forskellen mellem gruppe og enkeltmandsinterview er især at man i et gruppeinterview nemt kan komme til at bekræfte hinanden, og indordne sig efter "flertallet". Det gjorde sig også gældende i gruppeinterviewet hvor særligt en person talte meget, og de andre flere gange sagde at de var enige. Man ville sandsynligvis få andre ting ud af de interviewede hvis man havde afholdt enkeltmandsinterview med disse personer. Gruppeinterviews er gode til at give et billede af hvordan mening bliver konstrueret kollektivt. Konstruktion af mening var dog ikke direkte mit fokus, og derfor blev det efter interviewene var afholdt klart for mig at jeg sandsynligvis ville have fået mere ud af enkeltinterviews. På daværende tidspunkt var det ikke muligt at afholde flere interviews.

⁸ Dahl 2005. Minerva modellen er bygget op som et værdikort, dvs. individers holdninger til en række værdier er placeret i forhold til to akser: en vertikal som udtrykker individualitet/konformisme og en horisontal som handler om materialisme/idealisme. Værdier, som ligger

En analytisk ramme

Jørgensen og Phillips anbefaler at man i en konkret diskursanalyse trækker på Norman Faircloughs begreb *diskursorden*. (Jørgensen & Phillips 1999:69) De mener, at Laclau & Mouffe mangler et begreb som diskursorden i deres teoribygning – et begreb som har fokus på et felt, hvor forskellige diskurser kæmper om at indholdsudfylde det samme terræn. På den måde kan ens analyse struktureres efter dette ”kampfelt”, og i denne konstruktion kan begreber som antagonisme og hegemoni så benyttes.

I analysen installeres en diskursorden som kaldes ”Fremtidens velfærd”. I diskursordenen for Fremtidens velfærd kæmper overordnet to diskurser om at definere, hvordan velfærdsreformen, og hermed også efterlønsreformen, skal se ud. De kæmper om at *definere* ”Fremtidens velfærd”, som handler om, hvordan velfærdsstaten i fremtiden skal indrettes. Heriblandt hvordan efterlønsordningen skal være. Når der skrives Fremtidens velfærd, henvises der til det overordnede felt, hvor efterlønsordningen blot er en lille del.

Analyselstrategiske overvejelser

Følgende afsnit vil indeholde overvejelser omkring hvordan analysen tilrettelægges, og hvilken strategi der følges for at svare på problemformuleringen. Analyselstrategien er baseret på en diskursteoretisk tilgang.

Når man laver en diskursteoretisk analyse, kan man ifølge Dyrberg et. al. vælge mellem to former for analyse - en dekonstruktiv analyse eller en hegemonianalyse. Begge analyser tager udgangspunkt i at:

Der i den vestlige verden er en udbredt tendens til at strukturere mening og betydning i binære hierarkier, der privilegerer den ene pol frem for den anden. (Dyrberg et. al. 2000:321)

I den dekonstruktive analyse gælder det om at vise det *ikke naturlige* i, at den ene pol har opnået dominans.

I hegemonianalysen er udgangspunktet at undersøge de forskellige diskursive strategier med hver deres bud på en ”forskellssætning” og vise:

tæt på hinanden på kortet, kan ofte findes hos den samme person, mens værdier som ligger diagonalt modsat hinanden kun sjældent findes hos samme person. De fire lagkagestykker repræsenterer således fire (forenklede) forskellige livsstile, eller segmenter, som kaldes henholdsvis det blå, grønne, rosa og violette segment. Nyere målgruppeteori går væk fra denne opdeling af målgrupper som er baseret på socio- økonomiske faktorer, og mener at personer fra to forskellige segmenter kan have mere tilfælles end to personer fra samme segment. Derfor mener disse at det ligegyldigt at inddele personer i disse segmenter. Det essentielle er, at finde det der er fælles hos målgruppen og kommunikere til dette. (Cova 2002) I dette tilfælde er det fx tilknytning til efterlønnen.

Hvordan en bestemt diskursiv strategi formår at transformere et kaotisk, flydende og uafgørbart terræn til en ordnet og mere eller mindre fastfrosset og hierarkisk struktur. (Dyrberg et. al. 2000:322)

Det næste valg er ifølge Dyrberg et. al., hvordan snittet skal lægges i tid og rum. Man kan enten vælge en *diakron* analyse eller en *synkron* analyse. Hvor den diakrone fokuserer på kontinuitet og diskontinuitet i et længere tidsforløb, har den synkrone fokus på diskursive rum, der etableres på bestemte tidspunkter, hvor man undersøger særlige perioder. (Dyrberg et. al. 2000:322)

Den kommende analyse vil være en hegemonianalyse af velfærdsdebatten. Dermed anlægges et synkront snit, hvor tiden omkring velfærdsdebatten sættes i stå, og der ses på sedimenteringen af diskurser i diskursordenen Fremtidens velfærd. I følgende afsnit vil der ses nærmere på analysens tidsramme.

Tidsrammen

Velfærdsdebatten er en del af en beslutningsproces. Det er her, forskellige aktører forsøger, at påvirke processen i den retning de ønsker. Ofte deler man beslutningsprocesser op i forskellige faser:

Dagsordensfasen – hvor et politisk problem defineres og opnår status som noget der skal træffes beslutning om.

Forberedelsesfasen – hvor forskellige løsningsmodeller overvejes og forhandles.

Beslutningsfasen – hvor beslutningstagerne træffer beslutning på problemets løsning.

Implementeringsfasen – hvor beslutningerne implementeres. (Christiansen & Togeby 2005:47-48)

Dagsordensfasen dækkes i kapitel 5, hvor det vises, hvordan efterlønnen i midten af 1990'erne defineres som et økonomisk problem og opnår plads som noget, der skal træffes beslutning omkring. Denne fase er i efterlønsordningens tilfælde meget lang og fortsætter frem til 2003, hvor velfærdsdebatten for alvor sættes i gang.

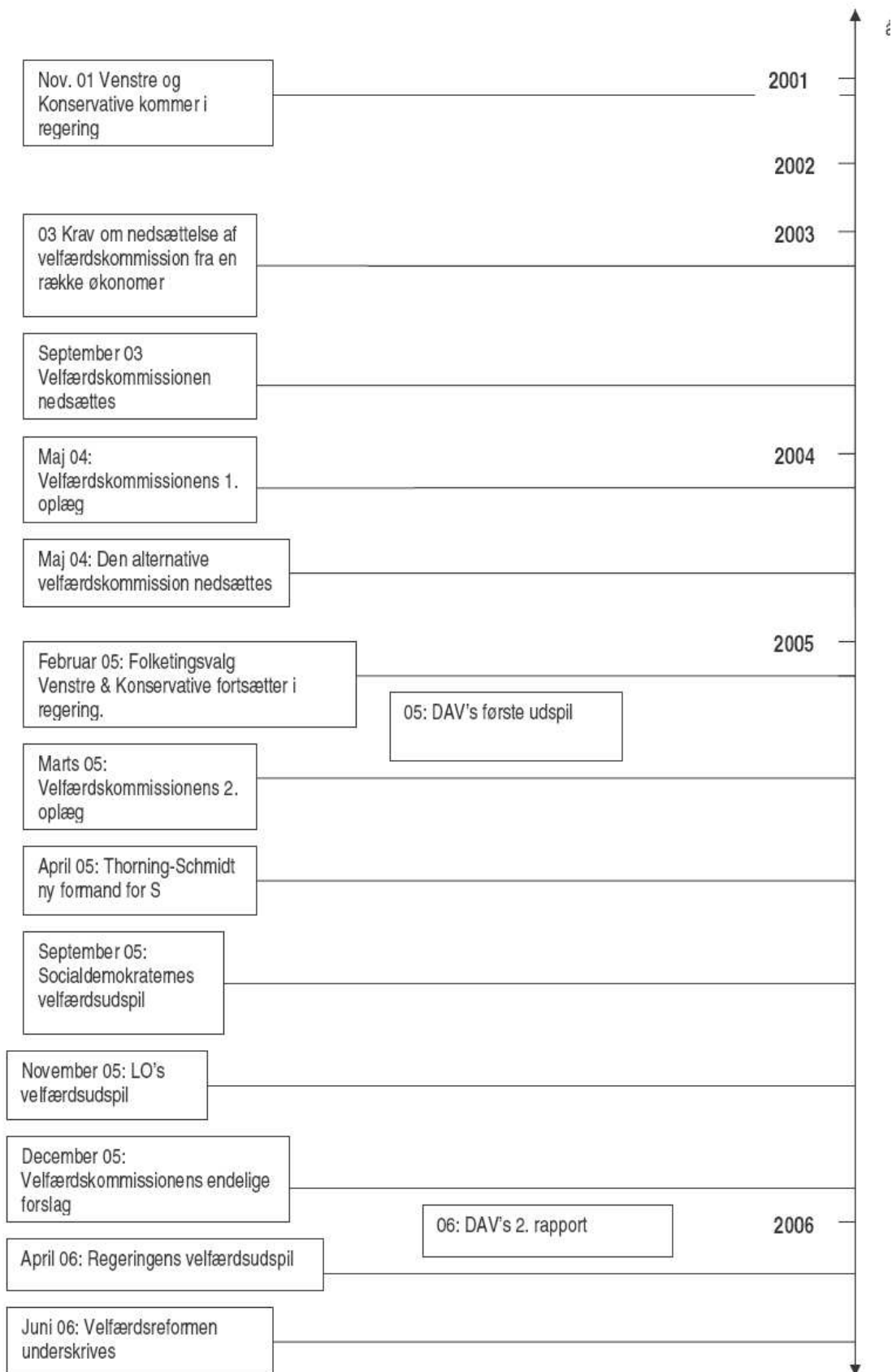
Analysens centrale del dækker forberedelsesfase. Her ses der på hvordan aktørerne forsøger at overbevise om, at deres løsningsmodel er den mest effektive, rigtige eller retfærdige.

Beslutningsfasen dækkes ved hjælp af et enkelt afsnit, der viser, hvordan efterlønsreformen kom til at tage sig ud, og det vises, hvordan de forskellige aktører og diskurser fik indflydelse.

Den sidste fase – implementeringsfasen – berøres i et af analysens afsluttende afsnit, hvor det vises, hvilken effekt reformen havde.

Dermed dækkes alle beslutningsprocessens faser i mere eller mindre grad i specialet.

Nedenstående er en oversigt over velfærdsdebatten, hvilket hovedsageligt vil sige de tre første faser.



Søgning efter diskurser

Det første skridt i undersøgelsen af beslutningsprocessen er, at undersøge hvilke diskurser der er på spil i diskursordenen og dernæst undersøge "logikken" i hver diskurs. For at finde frem til disse diskurser begyndte en læsning af flere aktørers diskursivering af Fremtidens velfærd. Der tegnede sig et mønster, hvor flere aktører lagde den samme betydning i særlige begreber, og italesætte løsningsmuligheder på samme måde. Dette på trods af at der i det politiske felt ofte er en tendens til, at man indtager *forskellige* positioner for at skille sig ud fra de andre partier (jf. fx Vigsø 2004⁹). Man kunne herefter sortere aktørerne i overordnet to grupper, hvor den ene gruppe tillagde problem og løsning en *samfundsøkonomisk* betydning, og den anden gruppe italesatte problem og løsning ud fra et *socialt* perspektiv. Disse rationaler var som et par briller, aktørerne så Fremtidens velfærd igennem og tolkede alt ud fra. Dermed, ud fra identifikationen af disse overordnede rationaler, konstrueredes de to diskurser; den samfundsøkonomiske diskurs og velfærdsdiskursen.¹⁰ De to diskurser kan ligeledes ses som to *positioner*, der opdeler feltet eller diskursordenen for *Fremtidens velfærd* i to lejre.¹¹

Udvælgelse af aktører

Analysen vil være struktureret ud fra de aktører, der var væsentlige i debatten. Der vælges at fokusere på følgende: Regeringen (Venstre og Konservative), Socialdemokraterne, Velfærdskommissionen, Den alternative velfærdskommission, Fagbevægelsen og massemedierne. Disse aktører ses som havende en central rolle i kampen om at definere efterlønsreformen. Det kunne være interessant at inddrage flere aktører, men tid og pladskrav gør, at dette må fravælges. Især Dansk Folkeparti, De Radikale og SF ville være oplagte, men disse aktører positionerer sig nogenlunde på samme måde som visse af de andre aktører. (SF positionerer sig på linie med Den alternative velfærdskommission, De Radikale med Konservative og Velfærdskommissionen og Dansk Folkeparti indtager en midterposition på linie med Socialdemokraterne og fagbevægelsen.) Derfor kommer man med de valgte aktører godt rundt i feltet, og får et billede af de forskellige positioner, der blev indtaget.

⁹ Orla Vigsø (2004) anlægger et Bourdieu inspireret blik på det politiske og tillægger relationer mellem partierne en stor betydning for hvordan partierne agerer. Det væsentligste for partier er at skille sig ud fra de øvrige for dermed at få en klar afgrænset identitet der kan styrke deres position i det politiske felt. Hvis alle partier agerer ens vil det svække deres position. Hvorfor mange af aktørerne i denne situation agerer på samme måde, kan netop forklares ud fra hegemonibegrebet, hvilket analysen vil komme ind på.

¹⁰ Det skal siges at disse diskurser er navngivet af mig, og at man ligeså godt kunne kalde dem diskurs A og B. Navnet der er valgt, betegner det jeg har identificeret som det overordnede rationale.

¹¹ På den måde er forskellen i mit brug af begreberne position og diskurs ikke stor. En diskursorden kan så vidt jeg forstår begrebet forstås på samme måde som et *felt* i Bourdiusk forstand, og inden for dette terræn kan man indtage forskellige positioner eller trække på forskellige diskurser. Derudover stiller diskursen også nogle subjekt*positioner* til rådighed, hvilket er en anden betydning af begrebet position jeg benytter mig af.

Analysen struktureres af de udvalgte aktører på den måde at hver aktørs diskursivering af Fremtidens velfærd analyseres *hver for sig*. Det gøres for at komme i dybden med hver aktør, frem for at strukturere analysen efter for eksempel begivenheder eller temaer, hvor der ville være en risiko for at miste blikket for aktørernes diskursivering.

Et fokus på aktørernes udtalelser

I analysen analyseres aktørernes udtalelser under debatten. Herved tydeliggøres det, hvilken diskurs aktørerne trækker på, og man ser, hvordan de hver især forsøger at gøre deres definition af virkeligheden hegemonisk.

Udtalelserne opfattes som *tekster*, og der trækkes dermed på et bredt og rummeligt tekstbegreb. Det vil sige, at tekster opfattes som *diskursive flader*, som kan analyseres som dele af større diskurser. (Dyrberg et. al 2000:325) Teksten er altså en del af diskursen, og dermed er citaterne en del af diskursen.

Først konstruerede jeg ovenstående tidsramme over velfærdsdebatten, som viste hvornår hvad skete, og hvornår hver aktør kom med et udspil. Tidsrammen blev styrende for hvilke tidsrum, det var vigtigt at lave mediesøgninger på. Derefter startede jeg med at gå i dybden med hver aktør. På baggrund af en lang række gennemlæsninger af artikler, rapporter, taler med mere fik jeg først et overblik over, hvordan hver aktør positionerede sig. Herefter gik jeg i dybden med hver aktørs kommunikation under debatten og undersøgte deres retoriske virkemidler og overtalelsesstrategier.

Mediesøgningerne blev lavet ved hjælp af databasen "Infomedia", som rummer alle artikler fra et bredt spekter af medier. For at afgrænse søgningerne blev hovedsageligt landsdækkende medier valgt i søgningerne. Enkelte gange blev søgningen udvidet ved også at søge i lokalaviser.

I en konkret søgning blev der for eksempel søgt på ordene "Socialdemokraterne" og "efterløn" eller "velfærdsreform" indenfor et bestemt tidsrum. Efter en gennemlæsning af de artikler der kom ud af den søgning, kunne jeg udvælge citater, der var repræsentative for det samlede diskursive billede, som aktøren forsøgte at skabe. Enten er citaterne udvalgt direkte fra artiklen, eller også har artiklen henvist mig til eksempelvis en tale eller en rapport, som så er blevet læst og brugt som empiri.

Hvordan læses teksterne?

Teksterne skal ikke læses som ud fra et *dybdeperspektiv*, hvor man prøver at komme *ind bag* den intention eller mening, der ligger i teksten. I stedet advokerer diskursteorien for et *fladt perspektiv*, hvor man ser teksten som en flade, hvorpå der er indskrevet en mængde intentioner, meninger, virkeligheder.

Teksterne læses så som *monomenter* for disse ting. (Dyrberg et. al 2000:325-326) Det der er skrevet ind i teksterne dokumenterer ikke noget uden for dem selv, men:

Rummer den sandhed og den virkelighed, som bestemte aktører har talt, tænkt eller handlet ud fra på et bestemt tidspunkt og sted. (Dyrberg et. al 2000:325-326)

Dette er analysens fokus.

Hvordan analyseres citaterne?

Hvad man skal kigge efter, når teksterne er udvalgt, afhænger af problemstillingen.

En retorisk analyse anbefales som et analyseredskab af Dyrberg et. al. (2000). Med en retorisk analyse skal der rettes opmærksomhed på spillet mellem de forskellige udtryk. Der skal undersøges, hvilke ord der bruges, hvordan de forskellige udtryk glider over i hinanden, hvordan der dannes nye ord og hvilken ladning ordene har. (Dyrberg et. al 2000:327) Fordi målet med dette speciale er, at finde frem til hvordan hver aktør forsøgte at overbevise om netop deres tilgang var den rigtige, findes det relevant at inddrage nogle yderligere retoriske redskaber. Disse begreber præsenteres i det følgende afsnit.

Den retoriske analyse skal kombineres med en semantisk analyse af betydningsindhold, hvor det er udtrykkenes kobling til et bestemt indhold, der kigges på: hvilken betydning ligger i ordene, hvilke betydningselementer sættes lig hinanden, og hvilke ekskluderes eventuelt fra diskursen? (Dyrberg et. al 2000:327)

Retorik og argumentation

Et mål for alle aktører i debatten er, at overbevise andre om at netop deres måde at opfatte verden på er den rigtige, hvilket er en del af kampen. Hvordan man sprogligt overbeviser andre, har retorikken haft fokus på gennem mange tusind år og har således opstillet nogle redskaber til analyse af argumenter, budskaber samt retoriske virkemidler. Analysen vil zoome ind på disse retoriske virkemidler, for at undersøge hvordan aktørerne søger at opnå tilslutning til netop deres diskursive position. Argumenterne, budskaberne og retorikken opfattes her som taktikker og metoder til at overtale modtageren og er dermed et redskab til at opnå dominans i kampen om *Fremtidens velfærd*.

Appelformer

Indenfor retorikken skelner man mellem intellektuelle og emotionelle appelformer. De intellektuelle appelformer er ofte konstaterende, definerende og evaluerende, hvorimod de emotionelle appelformer er evaluerende og advokerende. (Jørgensen & Onsberg 2001:56)

Inddelingen mellem intellektuelle og emotionelle appelformer svarer til de tre klassiske appelformer;

logos, etos og patos. Appelformerne rækker ud over selve argumenterne, og kan dermed også komme til udtryk gennem afsenders udtryksform og personlige fremtræden, når modtager forsøges overtalt.

(Jørgensen & Onsberg 2001:62)

Logos

Når en afsender appellerer til *rational stillingstagen* hos modtageren, er det en logos appel. Afsenderen holder sig til sagen og italesætter sin bevisførelse som *saglig*. Argumenterne virker logiske for modtageren, og afsender fremstår som værende objektiv. (Jørgensen & Onsberg 2001:62)

Etos

Modtagers tillid til afsender eller den person teksten omhandler, er central i etos appellen. Når man spiller på modtagerens følelser til afsender eller en anden person, udøver man en etos appel.

En afsender med et godt omdømme hos modtageren har nemmere ved at vinde tilslutning. Etos handler om personens karakter og integritet. (Jørgensen & Onsberg 2001:63)

Patos

Modtagerens følelser er centrale i en patos appel. Argumentationen vil være baseret på modtagers følelser og stemninger i situationen. Det kunne for eksempel være vrede, glæde, frygt eller medlidenhed. I etos appeller er det de mere stabile følelser, der er i spil, men i forhold til patos appeller er det mere spontane følelser, der sættes i gang. (Jørgensen & Onsberg 2001:64) Det kunne i forhold til velfærdsdebatten være udsagn som "Efterlønnen forsvinder på trods af 59 % af befolkningen støtter op om ordningen". Her vil den spontane reaktion, for tilhængere af ordningen, være vrede eller uforståenhed.

De tre appelformer er ofte alle til stede i en argumenterende tekst, og er ofte afhængige af hinanden. For eksempel vil en logos appel næppe virke, hvis afsenders etos er dårlig. Ligeså vel som en logos appel i sig selv ofte ikke er tilstrækkelig for at overbevise modtageren - etos og til dels også patos må ofte være til stede. Man siger, at logos og patos må afstemmes ud fra modtagerens indstilling til emnet. Hvis modtageren er positiv overfor budskabet, er patos appeller ofte virkningsfulde, men overfor mere modvillige modtagere er logos appelformen den sikreste. (Jørgensen & Onsberg 2001:65)

Analysen vil vise hvordan de forskellige aktører gør brug af disse appeller for at overbevise om netop deres definition af *Fremtidens velfærd* er den rigtige.

Kapitel 4



En velfærdsstatsteoretisk ramme

For at svare på den del af problemformuleringen der fokuserer på, hvilken betydning efterlønsreformen får for den universelle velfærdsstat, er det nødvendigt med en karakteristik af den universelle velfærdsstat, og de begreber som er knyttet hertil. Dermed vil kapitlet opstille nogle begreber, som vil benyttes i analysen af hvilken retning de foreslåede ændringer af efterlønsordningen peger, som slutteligt kan besvare, hvilken betydning efterlønsreformen får for den universelle velfærdsstat.

Først kategoriseres forskellige typer af velfærdsstater. Herefter fokuseres på den universelle velfærdsstat, og dernæst på den forandring velfærdsstaten er i gang med at tage. Til slut diskuteres de centrale begreber i forhold til efterlønsordningen.

Forskellige typer velfærdsstater

Der findes mange forsøg på at kategorisere velfærdsstater, meget brugt er Gøsta Esping-Andersens tredeling af velfærdsudvikling. Esping-Andersen (1990) bygger videre på Richard Titmuss tre grundtyper af velfærdsstater; den liberale, den korporative og den socialdemokratiske velfærdsstatsmodel. Følgende er en kort gennemgang af disse grundtyper.

Den liberale velfærdsstatsmodel (også kaldet den residuele) er kendetegnet ved, at socialhjælpen er *behovstestet*, og de sociale overførselsindkomster er beskedne. Alle kan i princippet modtage overførselsindkomsterne, men de gives ofte kun til de alledårligst stillede. Markedet samt arbejdsgiverne spiller en stor rolle, familien en marginal rolle og staten en minimal rolle. USA er et typisk eksempel på en liberal velfærdsstatsmodel.

Den korporative velfærdsstatsmodel (også kaldet den selektive) er kendetegnet ved, at tilknytning til arbejdsmarkedet er nødvendigt for at opnå rettigheder til de sociale ydelser. I forhold til omsorg spiller kirken og andre private organisationer en stor rolle. Offentlige børneinstitutioner og lignende er underudviklet, og staten træder kun til, hvis familiens forsørgelsesevne er udtømt. Arbejdsgiverne samt familien spiller her de centrale roller, staten en sekundær og markedet en marginal betydning. Et typisk eksempel på en korporativ velfærdsstat er Tyskland.

Den socialdemokratiske velfærdsstatsmodel (også kaldet den universelle) er kendetegnet ved et system, der forsøger at imødegå at sociale problemer, som for eksempel at fattigdom og arbejdsløshed opstår og ved universelle og progressivt finansierede ydelser frem for selektive og regressivt finansierede sociale ydelser. Ydelserne kanaliseres fra staten og ikke fra private

organisationer. Markedet og arbejdsgiverne har en begrænset rolle og staten en central rolle. Et typisk eksempel på en socialdemokratisk velfærdsstat er Sverige. (Andersen & Nielsen 1994:150-151)

Danmark er som Sverige blevet kategoriseret indenfor den sidste type velfærdsstater. Følgende afsnit vil dermed gå yderligere i dybden med den universelle model.

Den universelle velfærdsstat

Den universelle velfærdsstat blev realiseret i Danmark i 1950'erne og 1960'erne. Særligt pensionsreformen fra 1956 fremhæves som den første universelle ordning. Senere blev de ydelser, der i dag ses som velfærdsstatens centrale ydelser såsom social sikring, sundhed og uddannelse universelle. Ydelserne blev alle finansieret via skatterne. (Kristensen 2005:7)

Universalismebegrebet er herefter, ifølge mange nordiske forskere, ikke kun et udbredt velfærdsprincip men ligeledes en del af vores nationale selvopfattelse. (Kristensen 2005:8) Kendetegnet ved den universelle velfærdsstat er, at den omfordeler *fra alle til alle*, og at målet med omfordelingen er at skabe mere lighed. I den korporative velfærdsstat omfordeles også, men her er det ikke for at skabe lighed, men for at skabe tryghed. (Andersen 1997:8) I denne model hænger ydelserne ofte sammen med størrelsen af de bidrag, man har indbetalt. Velfærdsydelser i denne model får man, fordi man har gjort sig fortjent til dem (gennem indbetalinger), hvorimod man i den universelle model modtager ydelserne, fordi man er *medborger* i det pågældende samfund. (Andersen 1997:8)

Universalisme tillægges forskellig mening og der findes dermed forskellige definitioner på universalisme. Én måde at definere universalisme på er, at **alle er omfattet af de samme regler**.

Her defineres universelle ordninger, som ordninger der er retsbaserede i modsætning til skønsbestemte. Når velfærdsordninger er retsbestemte, vil det sige at ydelser tildeles efter objektive kriterier og dermed virker som en social rettighed. Ydelserne tildeles uanset, om man selv har bidraget til dem modsat i forsikringsbaserede ordninger. Alle ydelser i Danmark, med undtagelse af efterløn, dagpenge og andre arbejdsmarkedsrelaterede ydelser, er medborgerskabsbaserede. Man har ret til ydelserne, fordi man er en del af samfundet. (Andersen 1997:12)

En snævrere definition på universalisme er, at **alle har ret til de samme ydelser** (generelle ydelser). Et eksempel på generelle ydelser er offentlige serviceydelser for eksempel sundhed og uddannelse, der står åbent for alle borgere. Overførsler kan dog være behovsgraderede, også i velfærdsstater der kalder sig universelle, og her kan man skelne mellem negativ og positiv selektivitet. Negativ selektivitet betyder, at ikke alle har adgang til ydelserne, men udført mest drastisk, kun de der ikke kan klare sig selv. Positiv selektion betyder, at alle får en basisydelse, men at svage kan få en ekstra ydelse oveni

eller for eksempel slippe med en lavere brugerbetaling. Her er der ikke tale om udelukkelse men om en form for positiv særbehandling. (Andersen 1997:14-15)

Man kan skelne mellem to former for generelle ydelser: De indkomstgraderede og flat-rate ydelserne, hvor ydelsens størrelse er ens for alle. Flat-rate ydelser kan også forekomme i velfærdsstater der ikke er universelle, hvor ydelsen er så lav, at den reelt ikke giver nok tryghed og man derfor individuelt bliver nødt til at supplere med for eksempel private forsikringer. Dermed bliver en flat-rate ydelse mere universel jo højere den er, fordi den dermed bidrager med at skabe lighed og tryghed. (Andersen 1997:16) En tredje måde at definere en universel velfærdsstat på er, når ydelserne er *omfattende og adækvate*.

De fleste velfærdsstater bygger på en blanding af disse forskellige elementer, hvor kun enkelte er universelle i ordets bredeste forstand. Det gælder også for de stater, der kalder sig universelle. Dermed konstruerer Goul Andersen en snæver definition af begrebet ved at plukke forskellige elementer ud fra de ovenstående definitionstyper, så universalisme ifølge denne definition skal ses som **generelle, medborgerskabs- og retsbaserede ordninger, der sikrer omfattende, adækvate ydelser**. (Andersen 1997:21)

Selvom Danmark ofte bliver karakteriseret som en universel velfærdsstat, kan Danmark efter denne definition ikke fuldt ud defineres som en sådan. Danmark er et *kompromis* mellem de forskellige ordninger. Der er således både ydelser, der er rets- og medborgerskabsbaserede og forsikringsbaserede. Men sammenligner man Danmark med andre lande, trækker den danske velfærdsstat i en universalistisk retning, fordi rets- og medborgerskabsbaserede ydelser er dominerende og ligeledes omfattende og adækvate. (Andersen 1997:21)

Den universelle velfærdsstat er som nævnt blevet en del af vores nationale selvopfattelse og opfattes også som værende overlegen i forhold til andre typer velfærdsstater. Men hvad er rationalet bag den universelle velfærdsstat?

Argumentet for generelle velfærdsydelser er, at man mente (og mener), at hjælp alene til de dårligst stillede tenderer til at være en dårlig hjælp (jf. fx Richard Titmuss citat fra 1974 *Welfare for the poor is poor welfare*) Det vil sige, at hvis hjælp kun stilles til rådighed for de dårligst stillede, prioriteres den ofte ikke, fordi de bedre stillede kan få den holdning, at de dårligst stillede kan klare sig med en beskedent hjælp. Dermed er tanken, at hvis hjælpen er til for *alle*, er der tendens til større opbakning og villighed til at betale for ydelserne. (jf. fx Greve 2005) Dermed hænger rationalet bag den universelle velfærdsstat også sammen med særlig forståelse af *solidaritet*. I en artikel fra 2005 skriver en række velfærdsstatsforskere for eksempel:

Den bærende pointe er, at universalismen gør diskussionerne om velfærdsstaten til et spørgsmål om, hvordan vi indretter vores fælles velfærdsstat, snarere end hvordan vi indretter en velfærdsstat for dem. Den universelle velfærdsstat producerer en form for *betinget solidaritet* i forhold til velfærdsstaten, som kan dokumenteres i f.eks. de danske vælgerundersøgelser.¹²

Dette er et eksempel på, hvordan man i den universelle velfærdsstat opfatter solidaritet. Men solidaritet opfattes på andre måder inden for andre velfærdsmodeller eller diskurser. For eksempel er solidaritetsprincippet i en liberal velfærdsstat *altruisme*. Staten er som den *barmhjertelige samaritaner*, og det opfattes som usolidarisk, hvis dem der kan klare sig selv, benytter sig af velfærdsydelse. *Behovet* er med andre ord det væsentligste. I den korporative velfærdsstat er rationalet derimod *ydelse efter bidrag uanset behov*. Man får ret til ydelserne, fordi man selv har bidraget til dem – altså *noget for noget*. Solidaritetsprincippet her er *gensidighed*. (Andersen 2007:170)

Disse forskellige opfattelser af solidaritet kan findes indenfor alle samfund. Det altruistiske solidaritetsprincip kan således også findes i en dansk kontekst. Det skyldes, at begreber som solidaritet og velfærd kan karakteriseres som *flydende betegnelser*. Begreberne kan indholdsudfyldes på forskellig vis af forskellige aktører, alt efter hvilken diskurs der trækkes på. Hvad velfærd er for en aktør, kan være anderledes, end hvad velfærd er for en anden aktør. Aktører indenfor den sociale diskurs vil eksempelvis mene, at de sociale ydelser skal være universelle i en *rigtig* velfærdsstat. Andre – eksempelvis visse aktører indenfor den samfundsøkonomiske diskurs - vil mene, at universalisme hindrer *rigtig* velfærd. På samme måde er solidaritet en flydende betegnelse, der kan indholdsudfyldes på forskellig vis. Som analysen vil vise, forsøges begrebet indholdsudfyldt på forskellig måde, og der trækkes, under velfærdsdebatten, ofte på et altruistisk solidaritetsbegreb, hvor argumentet er, at behovet hænger sammen med det antal år man har arbejdet. Jo mere fysisk hårdt arbejde, jo mere behov. Denne kamp om at indholdsudfylde centrale velfærdsstatsbegreber er altså en del af kampen om at definere *Fremtidens velfærd*.

Forandringer i velfærdsstaten

Som nævnt ovenfor fremhæves særligt pensionsreformen fra 1956 som den første universelle ordning og dermed startskuddet for velfærdsstaten, som vi kender den. I 1960'erne voksede ambitionsniveauet i forhold til velfærdsstaten. Niveauet for velfærdsydelser steg, og den offentlige forsørgelseshjælp blev i

¹² Artikel af Christoffer Green-Pedersen, Aarhus Universitet, Asbjørn Sonne Nørgaard, Aarhus Universitet, Michael Baggesen Klitgaard, Syddansk Universitet, Jørgen Goul Andersen, Aalborg Universitet - Weekendavisen 040305 <http://www.ps.au.dk/greenp/Download/weekendavisen.pdf>

stigende grad opfattet som et universelt gode, som alle havde ret til som samfundsborgere. (Torfing 2004:23) Denne udvikling tog til i 1970'erne, hvor dagpengene blev sat i vejret, og en ny bistandslov øgede ydelsesniveauet for ledige til op mod 80 %. Samtidig steg arbejdsløsheden. Dette førte til en kritik om, at velfærdsstaten var blevet for gavmild, og at den derfor ikke havde råd til de mange klienter. De skiftende borgerlige regeringskoalitioner der kom efter Socialdemokraterne i 1980'erne, erklærede et opgør mod velfærdsstaten, men endte faktisk med at cementere og udbygge de universelle velfærdsydelser på mange måder.¹³ (Torfing 2004:24) Det lykkedes ikke at ændre velfærdsstaten, på samme måde som Reagans og Thatchers regeringer i USA og UK heller ikke havde den store succes med at tilbagerulle velfærdsstaten. Man begyndte deraf at tale om velfærdsstatens "irreversibility" og "stickiness". (Torfing 2004:24) Sporafhængighedsbegrebet, som præsenteret i kapitel 2, kan hjælpe til at forklare dette. Hegemoniske diskurser kan sætte nogle grænser for hvilke ændringer af velfærd, der er mulige. De ændringer der gennem historien er forsøgt gennemført i forhold til velfærdsstaten, og de ændringer det forsøges at gennemføre under velfærdsreformen, mener jeg, er begrænset af, hvad der i dette speciale kaldes velfærdsdiskursen, som er mere eller mindre dominerende og har været det i mange år. Denne diskurs rummer nogle værdier, der er så stor en del af, hvordan vi opfatter velfærdsstaten, at andre værdier får meget svært ved at trænge igennem og få betydning. Dette vil foldes mere ud i analysen.

Et af de udviklingstræk man dog taler om er udviklingen fra "welfare" til "workfare". "Welfare" henviser til rettighedsbaserede forsørgelsesydelser og et kollektivt ansvar for, at folk for eksempel er forsørget under arbejdsløshed. I "workfare" er det ens egen ret og en pligt at tage ansvar, og i forhold til arbejdsløshed dominerer en "noget for noget" tilgang; man får eksempelvis kun ret til dagpenge, hvis man går i aktivering.¹⁴

Skiftet fra "welfare" til "workfare" er en del af en mere udbredt forandring af velfærdsstaten. Næmlig skiftet fra *the Keynesian welfare national state* (KWNS) til *the schumpeterian workfare postnational regime* (SWPR). KWNS er blandt andet kendetegnet ved generøse ydelser til alle medborgere, som er finansierede over skatten. Denne type velfærdsstat kom som beskrevet i krise i 1970'erne, hvilket førte en række vestlige lande i retningen af en ny slags velfærdsstat; *The Schumpeterian Workfare Postnational Regime*:

¹³ Efterløns – og dagpengeordningen blev dog forringet.

¹⁴ Andre taler om en stigende *ansvarliggørelse* (Fx Tynell 2002), hvilket stemmer overens med denne beskrivelse af et skift fra kollektivt til individuelt ansvar.

Hvor Socialpolitikken underordnes økonomiske krav om større arbejdsmarkedsfleksibilitet (løn, arbejdstid og kvalifikation) og lavere socialudgifter. (Torfing 2004:27)

Torfing mener ikke, at man kan tale om et radikalt skift fra welfare til workfare men mere om en gradvis forskydning i balancen mellem workfare og welfare (Torfing 2004:24)

Andersen (2007) mener, at der er ligeså mange eksempler på, at velfærdsstaten er blevet *mere* universel, som der er eksempler på det modsatte. For eksempel indførelse af universelle børnepenge i 1985, indførelse af universel SU i 1985, indførelse af gratis hjemmehjælp i 1989/1992. (Andersen 2007:175) Dog er det meget sjældent, at teoretikere vil hævde, at universalismen ligefrem er på fremgang. Der er en vis enighed om, at velfærdsstaten ændrer sig i en retning, hvor universalismen får mindre betydning, og især korporative elementer får mere betydning. Greve (2004) mener for eksempel, at den danske velfærdsstat er et miks af elementer fra den universelle og den korporative velfærdsstat, idet arbejdsmarkedstilknytning får mere betydning i mange sammenhænge.¹⁵

Efterlønnen som en universel ydelse?

Efterløn har i princippet fra start afvejet fra ren universalisme, fordi tilknytning til arbejdsmarked altid har været et krav. Dermed kan ordningen minde om en forsikringsmodel kendt fra den korporative velfærdsstatsmodel, hvor de der er forsikrede gennem deres tilknytning til arbejdsmarkedet, selv betaler bidrag til deres efterløn. Men efterlønsordningen har alligevel fået et skær af universalisme. Først og fremmest fordi efterlønnen fungerer som en flat-rate ydelse – alle får det samme beløb, og hvis man opfylder betingelserne, kan alle modtage efterløn uanset tidligere indkomst eller formue. Ordningen virker som en universel rettighed til alle, fordi en meget stor del af befolkningen har adgang til ordningen som følge af Danmarks relativt høje erhvervsfrekvens og organisationsgrad. Desuden bliver to tredjedele af udgifterne til efterlønnen finansieret via almindelig indkomstbeskatning, hvilket også giver ordningen et universelt præg. (Larsen 1998:8-9, Andersen 1997:22) Dermed er det forsikringsbaserede i ordningen minimal – beløbet man selv skal betale for at få ret til efterlønnen, er symbolsk, i forhold til hvad man får betalt. Sådan opfattes ordningen sandsynligvis også af mange danskere. Gennem årene er tilslutningen til ordningen vokset, og den har fået mere og mere karakter af at være en universel ydelse på linie med folkepensionen på trods af det forsikringsprægede element.

Derudover får ordningen et præg af universalisme over sig i og med, at ydelsen er omfattende og adækvat, og det er således muligt at overleve på ydelsen uden andre forsikringer.

¹⁵ Dette vil uddybes i forhold til efterlønsordningen i følgende afsnit.

Centralt er, at det netop er efterlønsordningens universelle præg – hvor en meget stor del af befolkningen benytter sig af den, og hvor staten betaler langt størstedelen – der er årsag til, at aktører under velfærdsdebatten vil have ændret ordningen.

Det ikke-universelle ved ordningen er, at tilknytning til arbejdsmarkedet altid har været et krav, og dette krav har gennem tiden udviklet sig i retning af, at man skal have været medlem af en A-kasse i flere og flere år for at få efterløn. I 1980 skulle man være medlem i 10 ud af de sidste 15 år for at være berettiget til efterløn. I 1991 var 20 års medlemskab påkrævet, i 1998 25 år, hvor pensionsalderen blev sat ned fra 67 til 65 år. Derudover kunne personer fra 1998 indkassere en bonus, hvis de blev på arbejdsmarkedet til de blev 65 år. Personer der ventede med at gå på efterløn, til de blev 62, fik ligeledes en økonomisk fordel ved at blive ekstra tid på arbejdsmarkedet. (Greve 2004:165) Med velfærdsreformen i 2006 blev anciennitetskravet udvidet ekstra til 30 år. Tilknytning til arbejdsmarkedet får altså en større og større betydning i forhold til efterløn, og man kan derfor sige, at der sker en bevægelse over imod en mere korporativ model. (Greve 2004:166)

Med disse ændringer der er gennemført, hvor tilknytning til arbejdsmarkedet får større og større betydning, kan man sige at man har forsøgt at pille det universelle præg ud af ordningen, så den får mere og mere præg af en forsikringsbaseret ydelse. Dog er der stadig stor opbakning til efterlønnen blandt befolkningen, hvilket gør det meget svært at ændre efterlønnen. (Fx Torfing 2005)

Kapitel 5



Efterlønnens historie

Dette kapitel skal redegøre for efterlønnens tilblivelse, samt den reform der i 1998 ændrede ordningen markant. Gennemgangen af efterlønnens historie ses som relevant i forhold til analysen af, hvordan en reform af ordningen bliver muliggjort i 2006, på den måde at ordningens historiske baggrund sætter rammerne for hvordan, den efterfølgende kan ændres jævnfør sporafhængighedsbegrebet, som blev præsenteret i teoridelen.

Efterlønnens tilblivelse

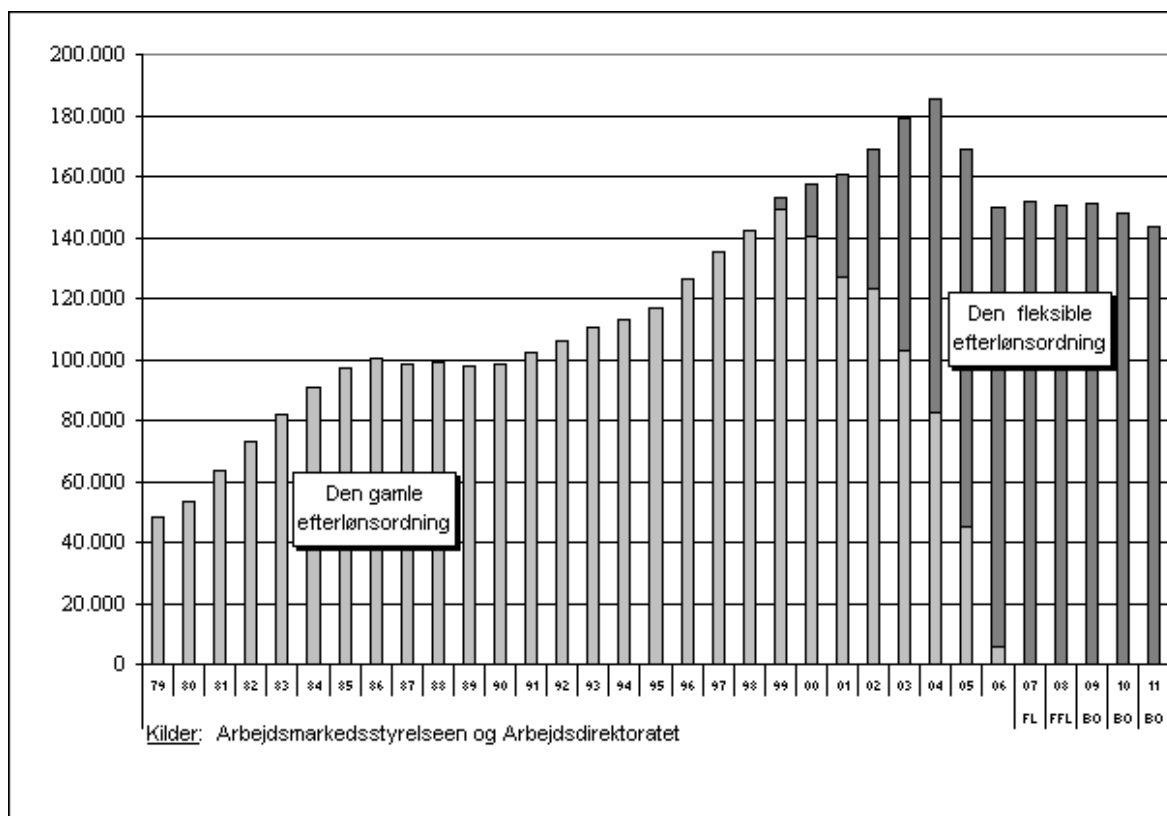
I slutningen af 1970'erne fremsætter SID et socialpolitisk forslag, hvor formålet er at give visse grupper ret til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de fylder 60 år. Andre særligt nedslidte kan med forslaget opnå efterløn allerede som 55årige. Med forslaget forsøges der at skabe bedre forhold for de arbejdere, der efter et langt arbejdsliv er nedslidt. Ved siden af dette forslag, som altså har social karakter, bliver der fremsat en række forslag af andre aktører. Forslagene har mere arbejdsmarkedspolitisk karakter. Målet er ikke at gøre hverdagen lettere for en gruppe nedslidte men at løse problemet med den stigende arbejdsløshed blandt unge. (DA 2003:49)

Denne diskussion fører til, at der bliver nedsat et udvalg, som har til opgave at udarbejde et efterlønsforslag. Begrundelsen for dette udvalgs arbejde er hovedsageligt arbejdsmarkedspolitisk, men alligevel indgik de socialpolitiske argumenter om nedslidning i det endelige lovforslag. Der stod:

Efterlønsordningen skal primært ses som en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning, der sigter mod en omfordeling af arbejdet, idet ældre lønmodtageres tilbagetrækning fra arbejdsstyrken giver mulighed for beskæftigelse af yngre arbejdsløse. Samtidig vil efterlønsordningen få stor betydning for nedslidte arbejdstagere, der gennem en årrække har været beskæftiget ved særlig fysisk eller psykisk krævende arbejde. (DA 2003:49)

Således bliver efterlønsordningen etableret som en slags kompromis mellem to diskurser, hvor den enes mål er at skabe en balance på arbejdsmarkedet og dermed i økonomien og den andens mål at skabe bedre levevilkår for en særlig gruppe. Disse to diskurser kan spores frem til 2006.

Efterlønsordningen bliver mere og mere populær op igennem 1980'erne. I efterlønnens første par år er der kun mindre en 20 % af de 60-66årige, der benytter sig af ordningen, men herefter stiger tilslutningen voldsomt. Udviklingen i tilslutning til ordningen ses her:



(Arbejdsdirektoratet - www.adir.dk/sw17303.asp)

Denne udvikling fører i 90'erne til en diskussion om ordningens indretning, hvilket følgende afsnit vil fokusere på.

Efterlønsreformen 1998

Efterlønsordningen koster

I midten af 1990'erne bliver den Socialdemokratiske regerings topledelse opmærksomme på, at der kan blive behov for at ændre på efterlønsordningen, som følge af problemer med at sikre et tilstrækkeligt udbud af arbejdskraft. Toplelsen mener, at der er brug for at flere hænder på arbejdsmarkedet, og at dette vil fortsætte grundet den demografiske udvikling, som peger i retningen af flere ældre i forhold til antallet af unge. Derudover erfarer ledelsen i 1997, at den stigende beskæftigelse ikke fører til en mindre tilgang til efterlønsordningen, som ellers hidtil forventet. (Ræbild & Kristiansen 2001:23-24)

Dette afholder dog ikke Socialdemokraterne under valgkampen i marts 1998 fra, at love at ordningen ikke vil blive "forringet" eller "rørt". (Ræbild & Kristiansen 2001:25)

Efter valget får daværende finansminister Mogens Lykketoft en prognose over statens udgifter til

efterlønsordningen. Den viser, at udgifterne til efterløn vil stige 600 millioner som følge af en øget tilgang til ordningen. Dette er årsagen til, at topledelsen beslutter, at der er behov for at justere ordningen.

(Ræbild & Kristiansen 2001:28)

Der skal handles hurtigt!

Topledelsen er af den overbevisning, at hvis der skal laves reformer, skal der handles hurtigt. Dels fordi de mener, at der ofte ikke er 90 mandater bag kontroversielle forslag så kort tid efter et folketingsvalg, og dels fordi de ikke vil risikere at handle for langsomt på en økonomisk overophedning. Topledelsen er meget optagede af ikke at begå de samme økonomiske fejl, som de mener, Anker Jørgensens regering lavede i 1970'erne. (Ræbild & Kristiansen 2001:28- 29) De indtager en helt anden position end Anker Jørgensens regering gjorde; hvor Anker Jørgensen tillagde politikken mest vægt, tillægger den Socialdemokratiske regeringen i 1998 økonomien mest vægt. (Ræbild & Kristiansen 2001:29) De trækker med andre ord på en anden diskurs, en diskurs der her kaldes den samfundsøkonomiske diskurs, hvor samfundet ses som en økonomisk mekanisme, der helst skal være i balance. Derfor må man udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed for at få denne balance oprettet. Som nævnt eksisterer denne diskurs stadigvæk under velfærdsdebatten og bliver videreført og videreudviklet af mange aktører under debatten.

”Vi piller ikke ved efterlønnen”

På trods af at topledelsen har vidst, at de vil justere i efterlønsordningen længe, vælger de ikke at inddrage eller informere hverken folketingsgruppen eller fagbevægelsen. (Ræbild & Kristiansen 2001:33)

Dette skyldes ifølge Bjarne Laustsen følgende:

Det var Lykketofts tese, at hvis det blev sendt ud til folketingsgruppen og ud i offentligheden, så ville det blive hudflettet fra ende til anden, og forskellige folketingsmedlemmer ville blive skræmt fra vid og sans, og baglandet ville reagere, og så ville man ikke trykke på knappen, når det kom til stykket. (Ræbild & Kristiansen 2001:33)

Andre bliver dog inddraget i udarbejdelsen af den nye efterlønsmodel. Venstres leder Anders Fogh Rasmussen bliver inviteret til en række møder med Mogens Lykketoft, hvor finansloven og hermed også efterlønnen diskuteres.

Sideløbende udtaler både Nyrup og arbejdsminister Ove Hygum sig om efterlønnen. Nyrup udtaler:

Jeg vil gerne gøre op med den usikkerhed der har bredt sig, og understrege, at der hverken pilles ved efterlønnen, folkepensionen eller børnechecken. Vælgerne har ikke sat os til at føre borgerlig politik. (Ræbild & Kristiansen 2001:38)

Hygum udtaler i samme stil:

Vi har ingen planer om at ændre ved alderskriteriet og de satser vi kender i dag.

(Ræbild & Kristiansen 2001:38)

Forhandlingerne mellem Lykketoft og Fogh fortsætter imens, og i september præsenteres Fogh for den nye efterlønsordning. Grundstrukturen i den nye model er følgende:

- Kontingent stigning
- En opsplittning af a-kassekontingentet
- En præmiering for ikke at benytte ordningen
- En stigning i anciennitetskravet fra 20 til 25 år.
- Afskaffelse af 200-timers reglen.
- En form for modregning af pensioner i efterlønnen.
- Nedsættelse af pensionsalderen til 65 år.
- En justering af efterlønssatserne således at de økonomiske incitamentter til at gå på efterløn som 60årig forringes, mens de forøges hvis man venter til man er 62 år.

(Ræbild & Kristiansen 2001:39-40)

Stilhed før storm

Et par dage efter holder Socialdemokraterne kongres, hvor de igen er tavse om deres efterlønsplaner.

(Ræbild & Kristiansen 2001:44)

I november 1998 præsenteres Konservative, CD og Kristeligt Folkeparti for skitsen til en ny efterlønsreform. Aftenen før forliget indgås, går der rygter på Christiansborg om, at der i forbindelse med finansloven for 1999 også forhandles om efterlønsordningen, og i TV avisen om aftenen kan den socialdemokratiske folketingsgruppe høre om efterlønsmodellen. Reaktionen fra den socialdemokratiske folketingsgruppe er meget negative, og der er krav om at ændre i forliget. Dette sker dog aldrig, for allerede kort tid efter indgås der finanslovsforlig mellem SR-regeringen, Venstre, Konservative, CD og Kristeligt folkeparti. (Ræbild & Kristiansen 2001:52)

Ikke kun den socialdemokratiske folketingsgruppe er blevet holdt udenfor, også fagbevægelsen har været udelukket. LO formand Hans Jensen er forundret over, at fagbevægelsen ikke har fået noget at vide eller er blevet inddraget i processen, og er kritisk overfor den nye models indhold. (Ræbild & Kristiansen 2001:57)

SID er mere kritisk end LO, og italesætter den nye efterlønsmodel som et løftebrud fra Socialdemokraternes side. Talsmænd udtaler, at mange af SID's medlemmer har stemt på Socialdemokraterne netop på grund af løftet om ikke at ændre efterlønsordningen. (Ræbild & Kristiansen 2001:60) SID formand Poul Erik Skov Christensen indleder på den baggrund en offentlig kritik af regeringen og af den nye model. Han udtaler, at det er de danskere med det hårdeste arbejde og dem der bliver nedslidt hurtigst, altså hans medlemmer, der bliver taberne med den nye model. (Ræbild &

Kristiansen 2001:62) Især forkortelsen af efterlønsperioden og stigningen i kontingentet udtales der utilfredshed imod.

Socialdemokraternes topledelse forsøger at afmontere kritikken ved at italesætte den nye model positivt:

Socialdemokratiet og regeringen holder, hvad de lover. Op til folketingsvalget i marts lovede vi en efterlønsgaranti. Nu kommer den. Med finansloven for 1999 er efterlønnen sikret en gang for alle. (Ræbild & Kristiansen 2001:65)

Selvom ordningen er blevet ændret, formuleres det som om den nu er sikret i fremtiden.

Dette får dog ikke SID formandens kritik til at forstumme. Han mener, at det er kritisabelt, at regeringen forsøger at give befolkningen et indtryk af, at reformen ikke er nogen forringelse men noget positivt. LO formand Hans Jensen giver ham ret.

Tilliden forsvinder

I dagene efter forliget begynder medierne at fokusere på, hvad Nyrup sagde om efterløn inden valget, og hvad reformen så indeholder. På forsiden af Ekstra Bladet står der den 26. november 1998 skrevet "Løftebrud". Der breder sig en enighed om, at Nyrups udtalelser om efterløn ikke stemmer overens, med den reform han lige har stået i spidsen for. (Ræbild & Kristiansen 2001:66-67)

I december 1998 holder finansministeren og LO formand Hans Jensen møde på baggrund af den markante kritik fra fagbevægelsen. LO får her ændret enkelte elementer af reformen, hvilket dog ikke bremser kritikken fra især SID. Den 2. december erklærer tillidsmændene i SID, at tilliden til regeringen er væk og kritiserer officielt indholdet af den nye model. LO sektionerne i København, Odense, Esbjerg, Århus, Aalborg og Randers sender en officiel protestskrivelse til Socialdemokraterne. (Ræbild & Kristiansen 2001:80)

Den 3. december mødes 700-800 tillidsfolk og venstrefløjs folk til et møde i Nørrebrohallen. Stemningen er meget ophidset, og der er bred kritik af den socialdemokratiske ledelse. Tidligere folketingsmedlem Hardy Hansen opfordrer her socialdemokraternes medlemmer til at skifte ledelsen ud som følge af forliget.

Kritikken af Socialdemokraterne fortsætter, og dagen efter mødet i Nørrebrohallen viser en meningsmåling, at vælgernes tilslutning til socialdemokraterne daler hastigt. Ved valget i marts fik partiet 35,9 % af stemmerne, men nu, kun 10 dage efter efterlønsforliget, ville partiet få 19,5% af stemmerne, hvis der var valg. Dette er den laveste opbakning Socialdemokraterne har haft siden 1903. (Ræbild & Kristiansen 2001:83)

Vi lavede en fejl

De dårlige meningsmålinger får frustrationen til at stige i folketingsgruppen. De føler, at de potentielt kan

blive straffet for noget, de ikke har været med til at afgøre. (Ræbild & Kristiansen 2001:84) Der starter derfor en diskussion internt i partiet om, hvordan topledelsen burde have ageret i forhold til efterlønnen. Her mener mange, at partiet i løbet af sommeren burde have taget en værdidebat, hvor man offentligt diskuterede forskellige løsningsmuligheder til en efterlønsreform, og på den måde fik skabt forståelse i befolkningen forud for en reform. (Ræbild & Kristiansen 2001:88) Topledelsen har ikke været gode nok til at kommunikere formålet og konsekvenserne af reformen.

Topledelsen erkender da også at måden, det blev gjort på, var problematisk. Lykketoft siger:

Det er sikkert en rigtig efterrationalisering, at man skulle have været mere åben over for at sige, at der er de og de forringelser, det er prisen for, at det kan hænge sammen (økonomisk),(...) Det tror jeg også, at vi har lært noget af.
(Ræbild & Kristiansen 2001:89)

Meningsmålinger viser på dette tidspunkt, at 8 ud af 10 danskere mener, at Socialdemokraterne har begået løftebrud. I forlængelse heraf giver statsministeren den 13. december en officiel undskyldning til befolkningen. Han siger:

At indgrebet var nødvendigt er kommet bag på befolkningen. (...) Vi har ikke forberedt befolkningen, socialdemokratiets medlemmer og vælgere godt nok på, at der her indgreb var nødvendigt – Det beklager jeg.
(Ræbild & Kristiansen 2001:91)

Netop dette kommer til at have betydning for hvordan efterlønsreformen i 2006 planlægges, hvilket analysen vil vise.

Fagbevægelsen klapper i

Fagbevægelsen er positive overfor undskyldningen og indtager herefter en ny position. Den 18. december beslutter LO's forretningsudvalg at nedtone kritikken. De mener, at der er på tide at erklære, at den nye ordning på mange måder trods alt er god. Der er en nervøsitet for, at mange vil fravælge ordningen, hvis fagbevægelsen fortsætter kritikken, og at det vil være et skridt på vejen til, at ordningen helt afskaffes, og det ønsker fagbevægelsen ikke. (Ræbild & Kristiansen 2001:96)

Således bliver der endelig skabt ro omkring den nye efterlønsmodel, og i april 1999 vedtages ændringerne ved lov. Der er fra efterlønsforligets indgåelse til den endelige lovvedtagelse lavet følgende ændringer som følge af fagbevægelsens kritik:

- Det indbetalte efterlønsbidrag gøres til personlig ejendom
 - Der indføres en bundgrænse for modregning af kapitalpensioner i efterlønnen på 200.000 kr.
- (Ræbild & Kristiansen 2001:103)

Dette forløb sætter på mange måder rammerne for velfærdsdebatten i 2006. Det væsentligste er, at de samme to diskurser – Den samfundsøkonomiske diskurs og Velfærdsdiskursen – har eksisteret, siden efterlønsordningen bliver til i slutningen af 1970'erne, og de har forsat en betydning, da ordningen ændres i 1998 og igen i 2006, hvilket analysen vil vise.

Derudover har selve metoden som Nyrup-regeringen arbejdede med i 1998 inspireret Anders Fogh Rasmussen til en helt ny metode til gennemførelse af kontroversielle reformer.

Men først et blik på hvad der skyder velfærdsdebatten i det nye årtusind i gang.

Velfærdsdebatten 2003-2006

I starten af 2003 begynder forskellige aktører at kritisere VK-regeringen for ikke at reformere velfærden på baggrund af, hvad der beskrives som velfærdsstatens finansieringsproblem. Kritikken kommer fra aktører fra det økonomiske felt, der kraftigt opfordrer regeringen til at nedsætte en velfærdskommission. I Jyllandsposten står for eksempel:

Regeringen bør hurtigst muligt nedsætte en velfærdskommission for at få kulegravet de danske velfærdsydelse og tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet, lyder det fra vismændene, økonomer, DA, LO og OECD. (Jyllandsposten 010603)

Aktører fra vismændene, DA, OECD og fagbevægelsen mener altså, at det er nødvendigt at se på velfærdsydelse og tilbagetrækningen. Grunden hertil er en økonomisk krise, der ånder Danmark i nakken. Professor i økonomi ved Syddansk Universitet, Jørn Henrik Petersen siger for eksempel:

Det er nødvendigt med et nationalt kompromis i denne sag. Enten gør vi det frivilligt og i god tid, ellers også bliver vi tvunget til at gøre det, når Fanden banker på døren med en økonomisk krise. Men ingen politikere tør sidde med aben i forhold til vælgerne. Derfor gør de ingenting. (Jyllandsposten 010603)

Citatet er et eksempel på en talelinie der er meget fremme i denne periode – det er nødvendigt at gøre noget *nu*, men de ansvarlige tør ikke på grund af vælgerne reaktion.

Regeringen bliver både af aktører fra det økonomiske felt og fra det politiske anklaget for ikke at turde på grund af vælgerne holdninger. Der kommer for eksempel historier om, at personer over 60 år er overrepræsenteret i partiernes medlemskartoteker, og at det derfor vil være svært for politikerne at få opbakning til ændringer i forhold til tilbagetrækningen (Fx Jyllandsposten 02.06.03)

Grundlaget for debatten og den efterfølgende reform er altså et krav om handling fra især det økonomiske felt, hvor det bliver italesat som samfundsøkonomisk uansvarligt ikke at gennemføre reformer. Derudover bliver der konstrueret en talelinie om, at regeringen ikke tør lave reformer, fordi de er bange for vælgerne reaktioner. Det er således den samfundsøkonomiske diskurs som har eksisteret

siden slutningen af 70'erne der forsøger at sætte dagsordenen og allerede fra start sætte de økonomiske forhold i spidsen for diskussionen.

Sådan sparkes kampen om *Fremtidens velfærd* i gang. Følgende vil vise hvordan kampen videre forløber, og hvilke konsekvenser den får.

Kapitel 6



Analyse af velfærdsdebatten 2003-2006

Som tidligere nævnt bliver reformen muliggjort af en lang række aktører. Analysen vil derfor være struktureret ud fra en gennemgang af disse aktører. På den måde skabes et billede af hvordan aktørerne på forskellig måde bidrager til, at efterlønnsreformen anno 2006 bliver muliggjort.

Efter en gennemgang af aktørernes diskursiveringer vil reformen, som den kommer til at se ud, præsenteres. Det vil sige, for at forstå hvorfor reformen kom til at se ud, som den gjorde, er en analyse af aktørernes diskursivering nødvendig. Reformen ses da som et *resultat* af de forskellige aktørers diskursiveringer og udgør en konsensusdannelse om et særligt område.

Analysen vil vise, at to diskurser som også var tilstede under efterlønnsens tilblivelse, og da efterlønnen blev ændret i 1998, kæmper om magten til at definere den diskursorden, der kan kaldes *Fremtidens velfærd*. Før analysen foldes ud vil denne diskursorden, samt de to diskurser præsenteres.

Økonomi vs. det sociale i diskursordenen for Fremtidens velfærd

Som tidligere beskrevet konstrueres en diskursorden for at skabe en analytisk ramme for den kamp, der er analysens hovedfokus. Det er her kampen udspiller sig om at definere Fremtidens velfærd ¹⁶.

I denne diskursorden kan der overordnet findes to diskurser, med hver deres rationale og deraf syn på problem og løsning. Diskurserne står til rådighed for aktørerne, der bruger disse diskursers verdensbilleder i deres argumentation.

Den ene diskurs kaldes den samfundsøkonomiske diskurs, fordi samfundsøkonomiske rationaler er udgangspunktet for denne diskurs. Truslen er en økonomisk krise, og målet er at skabe en samfundsøkonomisk balance. Det skal gøres ved at vise samfundsøkonomisk ansvarlighed og rettidig omhu. Aktører der trækker på denne diskurs, sætter den demografiske udvikling med flere ældre og færre unge ind i denne diskursive ramme. Således konstrueres begrebet *ældrebyrden*, der opfattes som en ubalance i samfundsøkonomien. Problemet anses altså som et økonomisk problem, og derved skal det løses ved økonomiske indgreb. Derfor må der *spares* for at genoprette en økonomisk balance. Aktørerne der trækker på denne diskurs, anskuer efterlønnsordningen ud fra denne økonomiske logik, og opfatter ordningen som en *udgift* frem for noget andet. For at spare og oprette samfundsøkonomisk balance må en sådan udgift mindskes.

¹⁶ Navnet på diskursordenen "*Fremtidens velfærd*" er udledt af debatten hvor aktørerne ofte brugte udtrykket. Således hørte man fx "hvordan skal *Fremtidens velfærd* se ud" eller "I *Fremtidens velfærd* er der ikke råd til efterløn". Desuden kaldte velfærdskommissionen deres slutrapport "*Fremtidens velfærd – vores valg*" og Regeringens velfærdsudspil fik navnet "*Fremtidens velstand og velfærd*".

Det væsentligste denne diskurs bidrager med, er at frame debatten til at handle om økonomi frem for alt andet. Det handler ikke om sociale aspekter, om etik eller om hvilken velfærdsstat vi vil have – Det handler udelukkende om økonomi.

En anden diskurs – her kaldet velfærdsdiskursen - udfordrer den samfundsøkonomiske diskurs og forsøger at få drejet debatten til at handle om andet end økonomi. Hvor den samfundsøkonomiske diskurs, ud fra dens økonomiske logik, har det udgangspunkt, at der ikke er råd til at fortsætte velfærden, har velfærdsdiskursen det udgangspunkt, at der *er* råd, og hvis der ikke er råd, skal man tage sig råd. Det sociale kommer nemlig før økonomien. Efterlønsordningen anses ikke direkte som en udgift, men i højere grad som en social foranstaltning og en velfærdsgode, og hvis ordningen fjernes vil det have sociale konsekvenser for en stor gruppe mennesker. Det anses som et *velfærdsproblem*, hvis efterlønsordningen forringes.

Aktørerne der trækker på denne diskurs, benytter diskursen til at fremhæve de sociale konsekvenser både ved efterlønsordningens originale indretning og i forhold til de ændringer af ordningen andre aktører vil gennemføre.

De to diskurser står i et antagonistisk forhold til hinanden. Eksistensen af den anden diskurs forhindrer dem hver i at få monopol på deres opfattelse af virkeligheden. Tilstedeværelsen af den anden diskurs viser, at der er flere opfattelser, og at deres derfor ikke er den eneste. De kan ikke begge have ret: Enten er der råd til velfærd, eller også er der ikke. For begge diskurser er målet således at opløse antagonismen og udskifte den med en tilstand af dominans gennem hegemoniske interventioner. Ved at gennemgå de forskellige aktørers diskursivering af *Fremtidens velfærd* vil det vise sig, at den samfundsøkonomiske diskurs får tilkæmpet sig en vis hegemonisk plads i diskursordenen i starten af debatten, men at velfærdsdiskursen alligevel får en betydelig rolle i selve reformen. Følgende vil vise hvordan.

VK-regeringen: to partier, to strategier

Som nævnt har regeringen en stor rolle i muliggørelse af reformen, hvorfor følgende afsnit vil have et relativt større omfang end gennemgangen af nogle af de andre aktører.

Regeringen består af Venstre og Konservative, som under debatten til et vist punkt indtog divergerende positioner. Derfor vil følgende være delt op i en gennemgang af hvert partis positioneringer.

Venstre – En stille debattør

Venstre vinder regeringsmagten i 2001 med 31,2 % af stemmerne overfor Socialdemokraternes 29,1 %

af stemmerne. (Venstre.dk ¹⁷) Valget bliver kaldt et historisk valg, fordi højrefløjen stryger frem, og for første gang er Venstre større end Socialdemokraterne. Man taler om et historisk ryk til højre. (fx Jønsson & Larsen 2002)

Valgsejren er et resultat af en vellykket erobningsstrategi, hvor Venstre strategisk har arbejdet på at flytte stemmer fra Socialdemokraterne til Venstre. Dette bliver hovedsageligt gjort ved hjælp af en række mærkesager på 5-6 stykker, der tiltaler de Socialdemokratiske vælgere.¹⁸ Målet er, at ændre det billede der er af Venstre som en trussel for velfærdsstaten. (Jønsson & Larsen 2002:40-41)

Med Anders Fogh Rasmussen bag roret for Venstre er der sket en professionalisering af den politiske kommunikation. Dette kommer også til udtryk i Venstres tilgang til reformer, hvilket næste afsnit vil fokusere på.

En helt ny reformtilgang

Følgende afsnit vil indledes med et kort indblik i, hvordan Venstre arbejder med større reformer, fordi denne tilgang har relevans for, hvordan reformen bliver gennemført.

Som nævnt har efterlønsforliget fra 1998, og den metode Nyrup regeringens topledelse benyttede sig af, inspireret Anders Fogh Rasmussen til en helt ny metode til at muliggøre reformer.

I en biografi om Anders Fogh Rasmussen skrevet af Thomas Larsens i 2003 (3.udgave), fortæller Fogh Rasmussen om denne nye metode:

Ingen mennesker vil længere finde sig i at få store planer trukket ned over hovedet, og gør politikerne forsøget, skaber de en kløft mellem en politisk elite og den brede befolkning. Det giver et ganske voldsomt tilbageslag, hvis man forsømmer værdidebatten, og hvis man ikke forbereder reformer ordentligt. (Larsen 2003:302-303)

og

Det er jo ikke svært at ændre en lov i folketinget, men hvis den grundlæggende holdning ikke har ændret sig i samfundet, når man ikke langt. Hvis man lovgiver på tværs af holdninger, får lovgivningen ingen effekt. Det skaber kun afstand til en stor del af befolkningen, der føler, at den bliver trampet på. Hvis man derimod ændrer holdninger først, får lovgivningen effekt. (Larsen 2003:306)

Den tilgang, Venstre ønsker at benytte, handler altså ikke om traditionel lovgivning men i større grad om at forberede reformer ved at påvirke befolkningens holdninger i den rigtige retning.

¹⁷ <http://www.venstre.dk/fileadmin/venstre.dk/main/files/valgresultater.pdf>

¹⁸ Fokusgruppeinterview og meningsmålinger var et vigtigt redskab i at kortlægge Socialdemokratiske vælgere holdninger og præferencer.

Tilgangen kalder Fogh Rasmussen *moderne politisk ledelse*. (Larsen 2003:302) Den traditionelle tilgang italesættes, som en enkel – lidt gammeldags og jævn tilgang, som skaber afstand til befolkningen, hvorimod den moderne tilgang italesættes som en langt mere *forfinet* og *effektiv* tilgang.

Holdninger skal ifølge Fogh Rasmussen ændres gennem debat – ikke blandt politikere højt på strå men blandt almindelige mennesker i familier og på arbejdspladser:

Når det gælder om at ændre samfundets udvikling, tror jeg langt mere på den jordnære debat om praktiske problemer, en debat, som skal føres hver dag på hver eneste arbejdsplads, i alle familier, i medier, i samtaler mellem mennesker. Det er på den måde, at holdninger ændres, og samfundet for alvor kan forandres. (Larsen 2003:307)

Tilgangen kan ses, som en klar modsætning til den tilgang Socialdemokraterne benytter under den første velfærdsreform. Her umuliggør deres meget lukkede strategi en bred debat i offentligheden, hvilket netop er grunden, til den markante kritik de får.

Selvom Fogh i citaterne ligger op til en bred og folkelig debat, hvor alle deltager, er Venstre selv meget tavs gennem velfærdsdebatten. Dette er ikke tilfældigt men et resultat af en strategisk manøvre, hvor Venstre bruger en kommission til at starte og strukturere debatten.

Velfærdskommissionen som redskab til debat

En måde, hvorpå Venstre forsøger at starte en debat i forhold ændringer af efterlønsreform, er ved at nedsætte en velfærdskommission, som kan skabe forståelse for ændringer af velfærden herunder efterlønsordningen. Ved nedsættelsen af kommissionen siger Fogh Rasmussen:

Det er et opgør med en gammeldags tænkning om, at store reformer er noget, der kommer over natten og er besluttet bag lukkede døre. Vi vil forberede reformer med en ordentlig diskussion og få fup og fakta adskilt fra hinanden. Når kommissionens anbefalinger kommer, vil vi forholde os fordomsfrit til dem. Og vi anbefaler andre at gøre det samme. (Information 280803)

Igen italesættes den traditionelle fremgangsmåde negativt som gammeldags og lukket. Det nye er en *ordentlig* diskussion, der kan skille fup fra fakta. Med andre ord en diskussion der kan skabe enighed. I kommissorium til kommissionen bliver der også lagt vægt på åbenheden:

Regeringen ønsker en bred og åben dialog med borgerne og Folketingets partier om fremtidige velfærdsreformer. Det er derfor regeringens ønske, at kommissionen arbejder åbent med henblik på en løbende debat om kommissionens arbejde og temaer. (Velfærdskommissionen 2006:211)

Målgruppen for den åbne debat er altså både borgerne og folketingets partier, og kommissionen er det redskab, der skal "styre" debatten. Åbenheden skal også gælde for centrale organisationer, som i

modsatning til den første efterlønsreform, hvor især fagbevægelsen bliver udelukket, skal inddrages og høres:

Med henblik på en bred afdækning af synspunkter skal kommissionen før afgivelsen af sin endelige betænkning fremlægge og diskutere denne med centrale organisationer. (...) Hovedpunkterne i kommissionens diskussion med organisationerne gengives i tilknytning til den endelige betænkning. Organisationerne kan endvidere afgive skriftlige indlæg. (Velfærdscommissionen 2006:211)

Således kommer en lang række organisationer¹⁹ med hørings svar til det endelige udspil. Dette betyder, at organisationerne får en mulighed for indflydelse, som de ikke havde under efterlønsreformen i 1998. Reelt giver hørings svar organisationerne en følelse af medansvar, som på sigt kan mindske kritikken. Derudover giver det aktørerne bag udspillet et indblik i, hvordan udspillet modtages af de forskellige vælgere, som organisationerne repræsenterer.

Denne tilgang med nedsættelsen af en kommission til at forberede reformen, som står i klar kontrast til Socialdemokraternes tilgang i 90'erne, får en væsentlig betydning for, at efterlønsreformen kan vedtages relativt nemt og smertefrit. Den bidrager med en debat, hvor argumenter og diskursive billeder får lov at "virke" og få udbredelse i befolkningen gennem en årrække. Uden en debat ville befolkningen ikke være udsat for den store mængde af argumenter, som det var tilfældet og dermed ikke have samme forudsætninger for at ændre holdning. Senere vil analysen vise hvordan Velfærdscommissionen udbredte deres argumenter og forsøgte at påvirke vælgernes holdninger til efterlønnen.

Regeringens nedsættelse af velfærdscommissionen kan ses som en "priming strategi". Priming handler om at *grunde* den politiske dagsorden før eksempelvis en større reform, på samme måde som maleren grunder, inden han maler, og på den måde forberede og skabe forståelse for ændringerne. Venstre benyttede sig meget af priming som kommunikativt redskab under folketingsvalget i 2001. Allerede i 1999 begyndte Venstre, at prime 5-6 temaer som var udset til at få dem til at vinde valget. De begyndte at prime den politiske dagsorden ved at italesætte samfundsproblemer, for eksempel høje skatter, den udbredte vold osv., og da valget så blev udskrevet i 2001, fremstod Venstres mærkesager netop som

¹⁹ 3F, Akademikernes Centralorganisation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Børnerådet, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Handel og Service (DH&S), Dansk Industri, Dansk Landbrug, Dansk Metal, Dansk Oplysningsforbund, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Andelsselskaber, De Samvirkende Invalideorganisationer, Det Centrale Handicapråd, Finansrådet, Forbrugerrådet, Forsikring & Pension, Funktionær og Tjenestmændenes Fællesråd (FTF), Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS), HK, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening (KL), Kvinderådet, Landbrugsraadet, Landsorganisationen i Danmark (LO), Realkreditrådet, Ældremobiliseringen, Ældre Sagen. Derudover kom følgende organisationer uopfordret med hørings svar: Amdsrådsforeningen, Boligselskabernes Landsforening, Dansk Byggeri, Lejernes Landsorganisation (LLO), SALA

løsningen på de problemer, som er blevet italesat. (Jønsson & Larsen 2002:43) Velfærdskommissionen bliver brugt på en tilsvarende måde.

Velfærdskommissionen har en anden troværdighed end regeringen. Kommissionen fremstår som upartisk og objektiv, selvom den selvfølgelig ikke er det. Ifølge Jørgensen & Onsberg (2006) er der generelt mere tillid til aktører, der fremstår upartiske, og dermed vil der være større chance for at overbevise modtagerne i den ønskede retning. Hvis regeringen havde lavet de samme undersøgelser internt og præsenteret dem for befolkningen, ville en stor del af befolkningen sandsynligvis ikke – særligt dem der ikke stemmer på regeringspartierne - opfatte forslagene som ligeså objektive eller saglige. Ud fra især Venstres udvikling ville det være politisk selvmord at foreslå eksempelvis brugerbetaling eller at skære i de offentlige budgetter, som Velfærdskommissionen foreslår.

Analysen vil senere vise, hvordan Velfærdskommissionens forslag benyttes strategisk af især Venstre.

Stilhed om efterløn og andre velfærdsændringer

Efter nedsættelsen af kommissionen kommer Venstre ikke med særlig mange udtalelser omkring velfærdsændringer eller efterløn. Hver gang der bliver spurgt til noget i denne retning, henviser Venstre til velfærdskommissionen og siger, at kommissionen først skal lave deres arbejde færdig, før de vil tage stilling til noget. Ved ikke at komme ind på egne holdninger i debatten, men lade velfærdskommissionen arbejde med at påvirke holdningerne i den rigtige retning, kan partiet se tiden an og herefter indtage den position, der er mest gavnlige for partiets position. Dermed stødes ingen vælgere fra partiet. Derudover undgår de en debat om efterløn inden folketingsvalget i 2005, som ligeledes kunne støde de Socialdemokratiske vælgere, de har erobret ved valget i 2001, væk.

De få gange Venstre endelig udtaler sig, gør de meget ud af at forklare, at Venstre ikke mener, at samfundet *står på afgrundens rand*, og at efterlønnen ikke skal afskaffes, eller at den truer velfærdssamfundet.

Thor Pedersen, daværende finansminister siger for eksempel:

Det er overhovedet ikke efterlønnen, der truer velfærdssamfundet. (Jyllandsposten 221203)

Venstres folketingsmedlem Flemming Oppfeldt udtaler derudover:

Venstre og Regeringen har ingen planer om at afskaffe efterlønnen, og hvis jeg skulle komme til at sige noget andet i løbet af dagen, så er det første udsagn, der gælder.(Politikken 180504)

Venstres daværende finanspolitiske ordfører Kristian Jensen siger i forbindelse med Velfærdskommissionens første oplæg, hvor netop ændringer af efterløn og pension blev foreslået:

Det er et interessant bud at lade pensionsalderen følge middelealderen, og vi har rent faktisk taget de første små skridt i den retning ved at opsætte pensionen og fjerne nogle af de indbyggede aldersgrænser på forskellige områder. Men vi har ingen aktuelle planer om at ændre på pensionsalderen eller efterlønnen. (Fyens stifttidende 250504)

I de to sidste citater tales der dels om at *afskaffe* og *ændre* efterlønnen. Begge dele afvises, dog uden nogen nærmere forklaring på *hvorfor* de ikke vil røre ved efterlønnen. Det kommer beskæftigelsesminister Claus Hjort dog ind på i et interview:

INT: Men problemet er vel, at hvis man ikke gør noget ved eksempelvis efterlønnen nu, så bliver det voldsomt dyrt om nogen år.

CHF: Jo, men altså når jeg er ude i forsamlingerne, så virker det på mig som om, folk synes, at det er god ting, at de kan trække sig tilbage og få nogle gode år, inden skavankerne melder sig.

INT: Er det en god værdi, at folk kan trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, mens de stadig er raske og rørige?

CHF: Det mener jeg helt afgjort. (Berlingske Tidende 250603)

Efterlønnen skal altså ikke røres, fordi det er en *god værdi*, at kunne trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet. Claus Hjort Frederiksen trækker her på velfærdsdiskursen, hvor det sociale aspekt tillægges værdi. Efterlønnen skal have lov at eksistere, fordi det er positivt at folk kan trække sig tilbage og få nogle gode år inden "skavankerne melder sig". Dette billede forplumres dog lidt efterfølgende, hvilket følgende afsnit vil vise.

Stilheden brydes så småt

Selvom Venstre er meget stille om deres holdning i forhold til efterløn, kan der, i de få udtalelser partiets medlemmer kommer med, spores en ændring i deres diskursivering af emnet. Et par uger efter valget udtaler daværende finanspolitiske ordfører Peter Christensen, at Venstre nu er parat til at diskutere ændringer af efterlønnen og andre velfærdsydelse. Dette sker på baggrund af nye tal fra skatteministeriet som viser, at det økonomiske råderum kan styrkes, hvis man skærer i fire velfærdsydelser - heriblandt efterlønnen. Råderummet kan ifølge skatteministeriet styrkes med 12 milliarder om året hvis personer under 40 år fratages retten til efterløn. (Jyllandsposten 110305) Senere udtaler Peter Christensen:

Det er uomgængeligt, at der er behov for en senere tilbagetrækningsalder. Det bliver et problem, at så mange fra de store årgange går tidligt på pension. Der skal derfor være en ny sammenhæng i vores pensionssystem. Vi bliver nødt til at ændre både efterlønnen og folkepensionen. (Jyllandsposten 200805)

Fra at have betonet at efterlønnen ikke er nogen trussel mod velfærdssamfundet, fremstilles ændringer af ordningen nu som så *uomgængelige*, at den er *nødt* til at ændres. Der indtages altså nu en anden

position og trækker på en helt anden forståelse og diskurs – den samfundsøkonomiske diskurs, hvor der må skabes sammenhæng eller balance ved at ændre efterlønnen.

Fogh siger dog i et interview, samme dag som Peter Christensen udtaler sig, at Venstre ikke vil spille ud med forslag, før velfærdskommissionen har fremlagt, og at synspunkter fra folketingsmedlemmer må ses som deres egne personlige holdninger.

Jens Rohde, daværende politisk ordfører, kommer, på trods af denne udmelding fra Fogh, med en udtalelse, der får meget opmærksomhed i medierne. Han siger:

Efterlønnen er en udmærket ordning, som, jeg mener, skal gælde for alle. (Jyllandsposten 021105)

Han forklarer at denne holdning skyldes, at der ikke er udsigt til at ændre efterlønsordningen:

Det vil sige, at jeg ikke kan tælle til 90 mandater for afskaffelse af efterlønnen. Giver det så nogen mening at blive ved med at sige, at vi vil afskaffe efterlønnen? Nej, det gør det ikke. (Berlingske Tidende 021105)

Der diskuteres herefter om udmeldingen var planlagt eller ej - kunne udtalelsen være et strategisk forsøg på at positionere Venstre som en garant for efterlønnen? Jens Rohde afviser, og udmeldingen fremstår som en personlig udmelding. Således er der igen stille, indtil velfærdskommissionen fremlægger måneden efter.

På baggrund af de meget få udtalelser i 2005, og de få udtalelsers forskellighed, kan det ikke siges med sikkerhed, om Venstre rent faktisk har skiftet position. Flere udtalelser kunne have vist et andet billede. Udtalelsernes forskellighed kan også være et strategisk træk, hvor Venstre forsøger at tale til forskellige dele af deres målgruppe – både dem for ændringer og dem imod ændringer af efterlønnen.

Senere i analysen vil regeringens velfærdsudspil gennemgås, som er første gang, Venstre udtaler sig klart om deres planer for efterløn.

Opsamling

Venstres tilgang – hvad Fogh Rasmussen kalder moderne politisk ledelse – hvor debat og åbenhed skal skabe forståelse og forberede både vælgere, organisationer og andre politiske partier på, at der *skal ske noget med velfærden og efterlønnen*, danner fundamentet for, hvordan efterlønsreformen bliver muliggjort. Nedsættelsen af kommissionen kan ses som et forsøg på at skabe enighed i den politiske debat om, at ændringer er nødvendige. Med andre ord, at konstruere en hegemonisk diskurs, og dermed er nedsættelsen af kommissionen en form for priming strategi. Uden denne åbenhed og debat ville de forskellige argumenter og diskursiveringer ikke få plads, og dermed ville der ikke være grundlag for at få skabt en forståelse blandt både vælgere, partier og organisationer. Venstre selv bidrager dog ikke meget

til debatten, da de under det meste af debatten er tavse omkring deres position i forhold til fremtidens velfærd.

Først i debatten forklarer Venstre, at efterlønnen ikke er nogen trussel mod velfærdssamfundet, og at den ikke skal ændres. Herefter er der stille. I starten af 2005 kommer et par udmeldinger som kan pege i retningen af at Venstre nu har skiftet position. Der udtales, at ordningen skal ændres for at skabe bedre sammenhæng i tilbagetrækningssystemet og for at styrke det økonomiske råderum. Senere udtales der, at efterlønsordningen skal fastholdes som en rettighed til alle. Fogh Rasmussen vedholder gennem hele debatten, at Venstre ikke kommer med deres udspil, før velfærdscommissionen har fremlagt, og italesætter de forskellige udtalelser, der alligevel kommer som udtryk for medlemmernes personlige holdninger.

Grunden til denne manglende positionering og tavshed kan dels skyldes, at Venstre af strategiske årsager undgår at positionere sig for ikke at skubbe vælgere fra sig. Partiet har sandsynligvis været i et dilemma mellem de to diskursive positioner. Hvis Venstre havde positioneret sig med Velfærdsdiskursen, var der en fare for, at partiet ville blive italesat som samfundsøkonomisk uansvarlig – en talelinie der er meget fremme, før velfærdscommissionen bliver nedsat. At blive kaldt uambitiøs og økonomisk uansvarlig er ikke ligefrem godt for populariteten for et regeringsparti. Indenfor det politiske felt eksisterer en diskurs, der handler om hvordan et regeringsparti *bør* agere. Logikken er, at et regeringsparti har ansvaret for hele landet på deres skuldre, og derfor er det højst naturgivent, at et regeringsparti ikke handler uansvarligt.

Hvis partiet derimod kun havde trukket på den samfundsøkonomiske diskurs, ville risikoen være at opbakningen fra nogle af de socialdemokratiske vælgere, der sikrer Venstre flertal og som har stor tilslutning til ordningen, ville forsvinde. Dermed kan Venstres tavshed ses som et strategisk valg, der skal sikre Venstre en stærk position blandt vælgerne.

Konservative: Klare udmeldinger

Ved valget i 2001 oplever Konservative for første gang siden 1984 en fremgang i stemmer. Konservative får 16 mandater i folketinget og danner regering med Venstre, hvor Konservatives formand Bendt Bendtsen bliver vicestatsminister.

Konservative fremstiller sig selv som et anstændigt, ansvarligt parti som, efter deres egen mening "Holder Danmark på sporet". (www.konservative.dk)

Netop i tråd med deres selvopfattelse er Konservative, lige fra VK-regeringen dannes, meget opsatte på at reformere velfærden. Flere gange italesætter de sig selv som et af de eneste ansvarlige partier. Det er som et kompromis mellem Venstre og Konservative, at der bliver nedsat en velfærdskommission.

De anstændige Konservative

Gennem hele forløbet udtaler Konservative sig, i modsætning til Venstre, gerne og ofte om deres planer for velfærden, og de ligger vægt på at ændringer er højst nødvendige. På landsrådsmødet i Herning i 1. nov. 2003 sagde Konservatives formand Bendt Bendtsen eksempelvis:

Vi står over for en stor samfundsmæssig udfordring. Det stiller krav til politikerne. Krav om ansvarlighed. Krav om anstændighed. Krav om at foretage de helt nødvendige prioriteringer. Vi skal vise ansvarlighed over for de kommende generationer, så regningen ikke havner i børneværelset. (www.konservative.dk ²⁰)

Bendtsen trækker på den samfundsmæssige diskurs, hvor en god politiker er en politiker, der tør at tage upopulære prioriteringer og handler ansvarligt, anstændigt og med rettidig omhu for de kommende generationers skyld. Argumentet om ikke at placere regningen i børneværelset bruger Konservative flittigt gennem hele debatten. Argumentet er en patosappel, som bruges for at igangsætte følelser hos modtagerne. Brug af børn i argumentation er effektivt, fordi alle selv har været børn og fordi børn traditionelt anses som en gruppe, der skal beskyttes, og som man skal tage hånd om.

Gennem hele debatten benytter Konservative sig ofte af logos appeller, hvor det *konstateres* at der er behov for ændringer. Ifølge Jørgensen & Onsberg (2006) benyttes logosappeller ofte, når der ikke er stor tilslutning, til det der forsøges at opnå opbakning til.

Ofte i Konservatives kommunikation har logosappellerne indbygget patosappeller, som skal sætte følelserne i gang hos modtager. Følgende citat fra en kronik skrevet af Finansordfører Lars Barfoed, vil vise et eksempel herpå.

²⁰ <http://r03.konservative.dk/modules.php?op=modload&name=news&file=article&sid=67&mode=thread&order=0&thold=0>

Vi konservative ønsker et velfærdssamfund der – også i 2025 – er kendetegnet ved høj beskæftigelse, vækst og velfærd. Et velfærdssamfund, hvor der fortsat vil være råd til gode skoler, et godt sundhedsvæsen og en værdig ældreomsorg. Men den fremtidsforsikring er ikke gratis. Valget står mellem en skattestigning på 5-8 pct. eller velfærdsreformer, og det er ikke et svært valg for os konservative. Vi vælger reformer frem for skattestigninger. (Berlingske Tidende 250504)

Det konstateres, at løsningen enten er skattestigninger eller reformer. Ved at stille velfærdsreformer op imod skattestigninger tvinges man som modtager til, at reflektere over hvad man selv vil vælge.

Skattestigninger er, igennem historien, blevet brugt som den traditionelle højrefløjs skræmmeeksempel på, hvad der ville ske, hvis Socialdemokraterne kom til magten (fx Jønsson & Larsen 2003) Så når eksemplet med skattestigninger bruges i argumentationen, må det ses som en patosappel, hvor formålet er at opstille et skræmmende scenario for dermed at overbevise modtageren om, at reformer er at foretrække. Det samme eksempel bliver desuden brugt flittigt af Velfærdskommissionen, som analysen senere vil vise.

Citatet er derudover et godt eksempel på, hvordan Konservative hele tiden forsøger at vise, at de vil velfærdsstaten. De foreslåede ændringer italesættes ofte som et skridt på vejen til at udvikle velfærdsstaten. Dette kan ses som et eksempel på, hvordan det forsøges at få den samfundsøkonomiske diskurs' logik til at fremstå som et troværdigt alternativ til velfærdsdiskursen. Det forsøges at inkorporere dele af den sociale diskurs' momenter. Målet i kampen om dominans er at opløse den anden diskurs ved at overtage dens momenter. En sådan kamp om hegemoni ville den samfundsøkonomiske diskurs sandsynligvis tabe, hvis der blev lagt op til, at velfærdsstaten skulle ændres markant. I stedet skal den altså udvikles. Velfærdsstaten er i så høj grad en cementeret del af vores samfund, at den må accepteres.

Den dyre efterlønsordning

Som før nævnt melder Konservative - i modsætning til Venstre - deres holdning til efterløn klart ud. Bendt Bendtsen siger på landsrådsmødet i 2003:

Efterlønnen i fremtiden skal ikke være en statspension for de 60årige. Efterlønnen koster næste år 25 mia. kr. Det er mere end halvdelen af, hvad vi bruger på sygehusene. Og det er næsten lige så meget, som vi bruger på skolerne. Er det virkelig sådan, vi vil prioritere, når vi får mange flere ældre? Det mener vi ikke. (...)

Samfundet vil ikke i fremtiden have råd til, at raske og rørige mennesker på 60 år forlader arbejdsmarkedet. Vil man i fremtiden tidligt på pension, må man selv spare op. (www.konservative.dk ²¹)

²¹ <http://lr03.konservative.dk/modules.php?op=modload&name=news&file=article&sid=67&mode=thread&order=0&thold=0>

Det er her tydeligt, at efterlønnen opfattes som en udgift og som en *særlig stor* udgift i forhold til andre velfærdsydelser. Bendtsen sætter udgifterne til de tre forskellige velfærdsordninger op over for hinanden, og spørger til hvordan der skal prioriteres. Dermed skabes et billede af, at der ikke er råd til alle tre ordninger, og man derfor må vælge. Bendtsen laver i argumentationen selv fravalget ved at sige, at efterlønnen er noget, man selv må spare op til. Det forslås altså at gøre efterlønsordningen til en ren forsikring uden noget finansieret af staten.

Derudover laver han en generalisering, i og med han skærer alle 60årige over med en kam og kalder dem "raske og rørige". På den måde fremstår en efterlønsordning som "spild af penge", hvilket netop er en fremtrædende italesættelse af efterlønnen indenfor den samfundsøkonomiske diskurs.

Udtalelsen "raske og rørige" henviser til at Konservatives mener, at ordningen kun skal rettes mod dem, der er allermest nedslidte. Direktøren på 60 år, som er rask og rørig, skal ikke gå fra som 60årig for at spille golf, synes logikken at være. At selekttere sådan i velfærdsydelser må ses som et skridt væk fra den universelle velfærdsstat, hvor efterløn ikke er en rettighed for alle, men kun for dem med særlige behov. På den måde ville efterlønsordningen udvikle sig i retningen af en behovstestet ydelse, som den kendes fra liberale velfærdsstater.

Accept af efterløn som rettighed

Umiddelbart inden regeringens velfærdsudspil i april 2004 accepterer Konservative dog efterlønnen som en rettighed for alle og går dermed væk fra deres forslag om at efterlønnen kun skal være en ordning for de allermest nedslidte. I den forbindelse siger Pia Christmas-Møller:

Vores mål er hele tiden at give de nødvendige svar på samfundsudviklingen, og i den sammenhæng er spørgsmålet om, hvorvidt efterlønnen skal være en rettighed eller ej, en detalje. (Jyllandsposten 020406)

Om efterlønnen er en rettighed eller ej italesættes altså nu som en detalje i det større billede, men samtidig udtaler hun at konservative stadig principielt er imod at raske og rørige mennesker trækker sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet. At ændre efterlønnen på dette område er altså sværere end som så. Ud fra sporafhængighedsbegrebet kan man sige at det "gamle efterlønsspor" sætter nogle grænser for, hvilke ændringer der er mulige. I dette spor har velfærdsdiskursen en væsentlig betydning.

Velfærdsdiskursen er så fasttømret en del af den danske velfærdsstat, at det er svært at komme igennem med ændringer. Velfærdsdiskursen sætter nogle begrænsninger, for hvilke veje man kan gå i forhold til at ændre den danske velfærdsstat. Dette gør det svært for Konservative at ændre efterlønsordningen fra en mere eller mindre universel ydelse til en mere behovstestet.

Konservatives skift kan også tolkes på den måde at Venstre og Konservative, på trods af deres

forskellige målgrupper og dermed politik, stadig må vise enighed udadtil. Man kan således se Konservatives positionsskifte som et resultat af en intern kamp mellem dem og Venstre, hvor Venstre – på baggrund af deres position forankret i mandater - har haft det sidste ord. Dermed er det svært for Konservative at vedholde et krav om efterlønsordningen som behovstestet ydelse, når Venstre har indtaget en position, hvor efterlønnen vedbliver som en rettighed. Dog kan man sige at Konservative også har trukket Venstre i en retning, hvor Venstre har accepteret, at der må ændringer til.

Opsamling

Gennem hele debatten indtager Konservative en af de mest yderliggående positioner i forhold til de andre aktører og er storforbrugere af de diskursive billeder, den samfundsøkonomiske diskurs bidrager med. De italesætter ændringer af velfærden som højst nødvendige og uomgængelige, hvis velfærdssamfundet skal klare sig økonomisk. De bruger logosappellens konstaterende tone til at overbevise om netop disse nødvendigheder, og patos argumenter hvor det kommer til at gå ud over børnene, og skattestigninger på 5-8 % må gennemføres, hvis der ikke gøres noget.

Konservative gør meget ud af at vise, at de står inde for velfærdsstaten og blot vil udvikle den. Dette kan ses som et eksempel på hvordan den samfundsøkonomiske diskurs forsøger at opløse velfærdsdiskursen, ved at fremstå som et troværdigt alternativ. For at kunne ændre velfærden, er det nødvendigt at vise, at man står inde for velfærden. På den måde kommer argumentationen til at se således ud; vil vi *fortsætte* velfærden, må vi *ændre* velfærden.

Konservative melder i forhold til efterlønnen ud, at de mener, at den kun skal sikres, for dem som har allermest brug for den. De forsøger dermed at rokke ved den universelle velfærdsmodel hvor alle uanset indkomst, baggrund og så videre har de samme rettigheder. Senere accepterer de dog efterlønnen som en rettighed for alle. Skiftet kan tolkes på forskellige måder. For det første kan man sige, at det gamle efterlønsspor, hvor velfærdsdiskursen har en stor magt, sætter nogle begrænsende rammer, for hvad der er muligt at ændre ved efterlønsordningen. For det andet kan skiftet ses som et internt opgør mellem de to regeringspartier, hvor de, for at vise enighed udadtil, må indgå et kompromis, hvor Konservative dropper kravet om efterlønnen som behovstestet ydelse, og hvor Venstre accepterer, at der må visse ændringer til. På den måde nærmer de to regeringspartier sig hinanden mere og mere igennem debatten, selvom de stadig indtager forskellige positioner. Dette har dog også en positiv effekt, hvis man ser på de to partiers målgruppe, hvilket et senere afsnit vil uddybe. Først vil regeringens velfærdsudspil gennemgås.

Regeringens velfærdsudspil – et kompromis mellem V & K

Da velfærdskommissionen fremlægger deres forslag i december 2005 efter ca. 3 års debat, vælger regeringen at fravælge størstedelen af kommissionens forslag og kun fokusere på to spor:

tilbagetrækningen og flere indvandrere i arbejde. (fx Politiken 081205)

Netop disse to spor vælges sandsynligvis, fordi det er omkring disse, at der kan skabes det brede forlig som regeringen ønsker. Dermed er kommissionens mange forslag – som analysen senere vil vise – kun blevet brugt til at skabe en forståelse for at ændringer er nødvendige.

I april 2006 kommer regeringens velfærdsoplæg ”Fremtidens velfærd og velstand” som kører videre med disse to overordnede spor.

Regeringens velfærdsudspil må ses som et kompromis mellem de to aktører, hvor de, som beskrevet ovenfor, har trukket hinanden i forskellig retning, og hvor de dermed har dannet en form for konsensus omkring de foreslåede ændringer. Udspillet indeholdt mange elementer hvor hovedpunkterne var; *Investeringer i fremtiden* (bedre forskning og styrket uddannelse), *Flere aktive år på arbejdsmarkedet* (hurtigere igennem uddannelse og senere tilbagetrækning) samt *Bedre integration* (flere indvandrere og efterkommere i arbejde). Følgende vil udelukkende fokusere på tilbagetrækningsdelen af emnet *Flere aktive år på arbejdsmarkedet*.

Større ansvar for egen velfærd

Efterlønsalderen skal ifølge regeringen sættes ved 63 år, men skal stadig være en ret, som alle kan benytte sig af. Derudover skal det bidrag, man selv betaler til ordningen være højere. I udspillet står:

Dermed bærer den enkelte et større medansvar for finansieringen af sin efterlønsret. Der bliver bedre sammenhæng mellem, hvad man kan få i efterløn, og hvad man selv har indbetalt. (Regeringen 2006:41)

Den enkelte skal altså have større *ansvar* for sin egen efterløn, så der skabes en bedre *balance* mellem, hvad staten bidrager med, og hvad man selv giver. Dermed foreslås, at ordningen ændres i en endnu mere forsikringsbaseret retning. Som beskrevet i kapitel 4 var det samme slags ændringer Nyrup-regeringen stod bag i 1998, hvorfor man kan sige, at regeringen blot fortsætter udviklingen eller bevæger sig indenfor samme policy spor.

At lave små ændringer på denne måde i en særlig forsikringsbaseret retning er selvfølgelig langsommere end at ændre efterlønnen én gang for alle, så statens bidrag forsvinder helt, men det er netop det særlige ved især Venstres tilgang. At man skal justere nænsomt på knapperne i stedet for at ændre ordninger fra den ene dag til den anden.

Stigningen i det personlige efterlønskongent er den væsentligste forskel mellem Socialdemokraternes og regeringens udspil. Socialdemokraterne vil helt fjerne kongentet, for at få flere til at tilmelde sig ordningen. I forhold til at Venstre og Socialdemokraterne i høj grad kæmper om de samme vælgere, må det ses som en ulempe for Venstre, at regeringen foreslår en stigning i kongentet.

Tilknytning til arbejdsmarkedet får desuden endnu større betydning end tidligere med regeringens oplæg. Regeringen foreslår 30 års medlemskab af en A-kasse for at opnå ret til efterløn, hvilket er en stigning på 5 år i forhold til tidligere. Medlemskab af A-kasse og påbegyndelse af indbetaling skal ske senest når man bliver 30 år. Socialdemokraterne er mere drastiske i deres forslag, og foreslår et 38 års anciennitetskrav for at opnå ret til efterløn. Grunden til denne forskel mellem regeringen og Socialdemokraterne skyldes sandsynligvis, at flere af Socialdemokraternes vælgere starter tidligt på arbejdsmarkedet, hvorimod en større del af regeringens målgruppe har en længere uddannelse. Dermed er det muligt for Socialdemokraterne at sætte anciennitetskravet så højt.

Venstre vs. Konservative

Mange gange i løbet af debatten bliver Venstre og Konservative sammenlignet med hinanden. Konservative bliver italesat som reformvillige og Venstre som det modsatte. Dette er ikke nødvendigvis noget negativt for Venstre, hvis man ser på Venstres målgruppe i forhold til Konservatives. Siden Venstre har rykket ind imod midten af dansk politik (på den fordelingspolitiske skala), har de måtte tage hensyn til en større målgruppe. De er blevet et såkaldt "catch all parti", hvor det centrale er, at man forsøger at tiltrække vælgere på tværs af traditionelle opdelinger. (Fx Vigsø 2004) Denne brede målgruppe indeholder en hel del traditionelle Socialdemokrater – der er mere negativt stemt for at ændre efterlønnen end Konservatives målgruppe. Dermed kan det, der lyder som en kritik have gavnlig effekt for Venstre, fordi ændringer i så fald de kommer, ikke er Venstres fulde ansvar, men blot Konservative der har presset på. Konservatives vælgere er derimod ikke ligeså negativt stemt overfor efterløn. Dermed fremstår Konservative reformvillige – til glæde for deres vælgere, og Venstre mere skeptiske – til glæde for deres vælgere. At de to regeringspartier indtager forskellige positioner er dermed fordelagtigt, fordi de som regering formår, at fastholde både de vælgere som er for reformer af efterlønnen, og de som er mere skeptiske.

Velfærdskommissionen – De professionelle meningsdannere

Som beskrevet i kapitel 5 nedsættes Velfærdskommissionen på baggrund af et krav fra aktører fra især det økonomiske felt. Kommissionen nedsættes af regeringen den 23. september 2003 og består af følgende personer:

- Formand Torben M. Andersen (Professor, lic.oecon., Ph.d.)
- Stine Bosse (Administrerende direktør, cand.jur.)
- Jørgen Elmeskov (Deputy director, cand.polit)
- Birgitte Hansen (Socialdirektør, cand.polit)
- Bente Hyldahl Fogh (Direktør, cand.polit)
- Peter Højland (Administrerende direktør, HA)
- Jørn Henrik Petersen (Professor, dr.phil. et lic.oecon.)
- Nina Smith (Professor, cand. oecon)
- Jørgen Søndergaard (Direktør, cand. polit.)²²

Med undtagelse af en enkelt cand.jur. har alle en økonomisk baggrund, hvilket betyder, at den tilgang kommissionen benytter, er funderet i en økonomisk diskurs, hvilket følgende vil vise.

Kommissionen nedsættes, som gennemgået i afsnittet om Venstre, for at forberede både befolkningen, politiske partier og organisationer på, at der skal laves ændringer i efterlønnen. Det gør de ved hjælp af en række debatoplæg, som munder ud i en samlet rapport med forslag til, hvordan *Fremtidens velfærd* kan se ud.

Velfærdskommissionen er i høj udstrækning med til at udbrede den samfundsøkonomiske diskurs - De reproducerer diskursen og står i spidsen for en videreudvikling af den.

I det følgende afsnit skal der ses nærmere på Velfærdskommissionens diskursivering af *Fremtidens velfærd*. Fordi velfærdskommissionen stod i spidsen for den samfundsøkonomiske diskurs, vil afsnittet, ved hjælp af en gennemgang af velfærdskommissionens diskursiveringer, vise hvordan den samfundsøkonomiske diskurs er skruet sammen.

Selvom casen i dette speciale er efterløn, som kun er ét af kommissionens mange ændringsforslag, findes det relevant at inddrage kommissionens andre forslag, fordi disse ofte bliver stillet op overfor efterløn, og det bliver fremstillet, som om man bliver nødt til at vælge mellem de forskellige forslag.

²² Statsministeriet (<http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp?o=4&n=0&d=1627&s=1>)

En åben kommission

Strategien for kommissionen er ifølge Torben M. Andersen at formidle viden og på den måde forsøge at overbevise om, at ændringer er nødvendige. En del af strategien er at formidle problemerne og forslagene på en måde som alle kan forstå, og at stå til rådighed for pressen med yderligere informationer. Torben M. Andersen siger:

Det vigtigste for kommissionen var åbenhed og tilgængelighed, så vi gjorde meget ud af under vejs at fremlægge delrapporter, argumenter osv., og at deltage i møder, foredrag m.m.. På den måde kan man sige, at vi havde som strategi, at forsøge at løfte informationsniveauet for debatten. Det var derfor også vigtigt for kommissionen at rapporterne ikke kun var de sædvanlige lidet tilgængelige rapporter (som er en nødvendighed for at fremlægge alle præmisser, overvejelser, analyser osv.) men også i en form tilgængelig for den alment politisk interesserede læser. Derfor lavede vi separat i forbindelse med alle delrapporter/presse møder "de små røde rapporter" - som var skrevet selvstændigt og med det klare formål, at de skulle være til at læse for de fleste. Det var også en del af strategien, at være meget til rådighed for pressen både gennem interviews m.m., men også med baggrundsmateriale. (Bilag 1:9)

Kommissionen følger altså det, som kommissorium ligger op til med *åbenhed* som den væsentligste faktor. I citatet og i fremgangsmåden som helhed ligger en forståelse af, at jo mere informationer og jo flere argumenter der bliver formidlet til modtagerne, jo større er effekten. Hertil er en overvejelse at lave de små røde rapporter, som er skrevet på en letlæselig og velformidlet måde, så de kunne forstås af de fleste. Dette er vigtigt i forhold til at få målgruppen som hovedsageligt består af ufaglærte og faglærte, til at acceptere de ændringer af efterlønnen som kommissionen foreslår.

Omfanget af kommissionens arbejde er stort og får dermed en stor kommunikationsmæssig effekt. Hver gang kommissionen udgiver eksempelvis et nyt oplæg, dækker medierne det.²³ I alt udgiver kommissionen 7 analyserapporter, 5 debatoplæg, 6 arbejdsrapporter (Velfærdskommissionen 2006:215-216), som langt de fleste af gange får opmærksomhed i medierne.

Kommissionen udgiver derudover 18 kronikker til de landsdækkende medier.²⁴ Derudover holder kommissionen et ganske stort antal foredrag. Kommissionens medlemmer og sekretariat afholder hele 422 foredrag, hvilket svarer til ikke mindre end ét foredrag hver anden dag, i den periode kommissionen arbejder. (Velfærdskommissionen 2006:212) På den måde kommer Kommissionen rundt i hele landet, og hver gang de holder et foredrag, er den lokale presse på stedet, og budskaberne formidles således i mange lokal- og regional aviser. Mange af foredragene bliver afholdt på arbejdspladser eller i organisationer, og derfor bliver budskaberne også formidlet via for eksempel personaleblade eller

²³ En gennemgang af mediernes dækning af kommissionens arbejde vil kunne læses i slutningen af denne analyse.

²⁴ Heraf er ni i Politiken, to i weekendavisen, to i Berlingske Tidende, to i Jyllandsposten, to i Børsen samt en i samfundsøkonomen.

intranet.

Denne kommunikationsstrategi med logikken "jo mere, jo større effekt" betyder, at deres argumenter i høj grad bliver udbredt til befolkningen via medierne. Kommissionen gør det desuden nemt for medierne at formidle deres budskaber ved at udgive "pixi-udgaver" af deres rapporter, hvor fagligt tekniske forslag er kogt ned til sloganagtige citater, der nemt kan videreformidles af medierne. Hvis der opstår tvivl står det store sekretariat eller medlemmerne af kommissionen til rådighed med forklaringer og yderligere baggrundsmateriale.

Følgende vil vise hvordan kommissionen diskursiverer Fremtidens velfærd, og hvordan de forsøger, at overbevise om at deres ændringer er de mest fornuftige.

Problemets alvor ridses op

Kommissionen bruger hovedsageligt det første oplæg "Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv" til at opridse, hvad de ser som, problemets alvor. De skriver for eksempel:

Kære dansker

I bund og grund handler det om de nyfødte og om børnene. De får et problem, hvis ikke vi tænker os om. De har nemlig én ting til fælles: Om 30-40 år vil de være midt i livet – og have brug for børnehaver og skoler til deres børn og sygehuse og ordentlig pleje til deres forældre. Deres problem er, at der ikke bliver råd til det velfærdssamfund, vi kender, med mindre de nuværende unge, deres forældre og bedsteforældre – altså os – træffer nogle helt nødvendige valg. (Velfærdskommissionen 2004:1)

Pointen er klar: hvis vi ikke gør noget, kommer det til at gå ud over uskyldige børn og nyfødte. De vil ikke opleve de samme velfærdsgoder som deres forældre og bedsteforældre. På samme måde som Konservative bruges patosappeller med børnene for at skabe reaktion hos modtageren.

Logikken er, at hvis vi vil beholde velfærdssamfundet, må vi først ændre noget ved det, hvilket er en diskursivering, også Konservative gør brug af. Det italesættes som generationsmæssigt uansvarligt ikke at handle, og der trækkes på den samfundsøkonomiske diskurs, hvor det centrale er, at man skal handle med rettidig omhu for at skabe balance i økonomien, og hvor ansvarlighed er central. Kommissionen skriver for eksempel:

Selvfølgelig kan vi ikke sikre os mod alle tænkelige og utænkelige hændelser. Men det er uansvarligt ikke at gardere sig imod de kendte udfordringer, vi står overfor. (Velfærdskommissionen 2004:1)

I alle kommissionens udtalelser, hvor problemet ridses op, er logos appellen fremstående. Der bliver argumenteret på en måde, der fremstår saglig og objektiv, og det bliver *konstateret*, at det vil gå galt med velfærden, og at det kommer til at gå ud over børnene. Argumenterne omhandler børnene og

velfærdsstatens bortgang kan kategoriseres som patosappeller. De er vinklet til at sætte en følelsesmæssig reaktion igennem hos modtageren, og skabe en stemning af deroute.

Udelukkelse af andre muligheder

Kommissionen bruger meget det, at udelukke andre løsningsmodeller end dem de selv har opstillet. Løsningsmodeller som for eksempel øget indvandring og integration, flere børn og højere økonomisk vækst italesættes alle som ineffektive. Udelukkelsen af disse alternative løsningsmodeller giver et indtryk af, at kommissionens forslag er de eneste effektive og holdbare. Ved at udelukke andre løsningsmuligheder udelukkes elementer fra diskursen. Diskursen forsøges fastlåst omkring nogle særlige momenter, som kommissionen selv fastslår som nødvendige og de eneste rigtige. Følgende citat stammer direkte fra kommissionens 1. oplæg og er et godt eksempel på, hvordan kommissionen italesætter enkelte elementer som de eneste rigtige og effektive:

Vi kunne selvfølgelig sætte os ned og gøre ingenting. Men det vil sende et problem videre til vores børn og vores børnebørn. Hvis vi ikke vil det, er der i bund og grund fire veje at gå. Vi kan vælge den ene eller den anden, kombinere dem på allehånde måder, men vi kommer ikke uden om dem. Vi må:

Skabe højere beskæftigelse (så vi får flere skatte kroner og bruger mindre på overførsler),

Eller mindske de offentlige udgifter (eller væksten i dem) – spørgsmålet er, hvilke udgifter, hvor meget, til hvem, hvornår og i hvilke situationer den offentlige sektor skal levere skattefinansierede velfærdsydelser frem for, at de betales eller løses på andre måder?

Eller indføre egenbetaling for offentlige ydelser (så der skabes direkte kobling mellem forbrug og betaling af offentlige ydelser),

Eller hæve skatterne.

Så lang og så kort er listen. Der er ikke rigtigt andre muligheder. Kan vi ikke lide at røre ved en af dem, så må vi vælge en anden. Pointen er klar: vi slipper ikke for at vælge. (Velfærdskommissionen 2004:44-45)

Det bliver her konstateret, at det lige netop er disse forslag, der vil virke på "samfundets finansierings problem". I starten bruges patosargumentet med børnene igen.

Konstruktionen "enten eller..." bliver brugt flittigt af kommissionen under hele debatten. Ved at bruge "enten eller" tvinges modtageren til at tage stilling: hvad er det mest skræmmende? Skattestigninger, brugerbetaling, at skære i de offentlige budgetter eller at gå senere på pension og efterløn? Der gives intet andet alternativ. Analysen vil senere vise, hvordan målgruppen opfattede dette valg som kommissionen opstillede, men først skal der ses nærmere på de enkelte forslag.

Skattestigninger som løsningsforslag

Kommissionen diskuterer i deres første oplæg, hvilke konsekvenser det vil have, hvis der ikke gennemføres reformer. Her er skattestigninger en af konsekvenserne. Kommissionen skriver:

Vi kan for eksempel komme ubalancen til livs, hvis vi – gradvist over en 10årig periode – lader bundskatten stige med 8 procentpoint. Det svarer til en typisk LO-familie får forøget den årlige skattebetaling med 35.000 kr. – altså knap 3000 kr. om måneden. (Velfærdskommissionen 2004:1)

Ordet *ubalance* bruges ofte inden for den samfundsøkonomiske diskurs, og citatet viser meget fint hvad der er målet for diskursen; ”at komme *ubalancen* til livs”. Brugen af en LO-familie er interessant, fordi det lige netop er denne gruppe, der har størst tilslutning til efterlønnen. Netop dette eksempel bruges sandsynligvis for at skabe en følelse af relevans for modtagerne.

Senere under kommissionens 2. oplæg kommer eksempler med skattestigninger i fokus igen, her i forhold til globaliseringen og de højtuddannede der flytter væk fra Danmark:

For at sætte fokus på problemstillingen har Velfærdskommissionen regnet ud, at hvis de 15.000 danskere, som hvert år udvandrer, valgte at blive i udlandet, ville det betyde et tab af skatteindtægter for landet svarende til fire procentpoint i bundskatten. Altså en klækkelig skatteforhøjelse for alle. I en ny analyse understreger kommissionen, at en udvandring af de højt uddannede udgør en mulig trussel mod vores velfærdssamfund. (Jyllandsposten 040305)

Skattestigninger har altså en stor betydning gennem debatten. Det interessante, i forhold til hvor meget forslaget om skattestigninger fyldte i den offentlige debat, er, at der i kommissoriet for velfærdskommissionen stod:

Det er ikke en mulighed at øge skatterne, som i forvejen er på et højt niveau. (Velfærdskommissionen 2006:209)

Kommissionens opgave blev dermed formuleret således:

At analysere den forventede udvikling i trækket på velfærdsydelser frem til 2020 og mulighederne for at finansiere dette inden for rammerne af uændrede skatter. (Velfærdskommissionen 2006:210)

At foreslå skattestigninger er altså ikke en mulighed for kommissionen.

Effekten af at de alligevel inddrager skattestigninger i deres argumentation, er, at efterlønsændringer dermed kommer til at fremstå som lettere at gennemføre og ikke lige så negativt ladet som skattestigninger (jf. vælgerinterviews, bilag 3-6)

Brugerbetaling kan blive nødvendigt

Brugerbetaling er en del af kommissionens endelige forslag og får ligeledes meget opmærksomhed i den offentlige debat. Kommissionen skriver:

Hvis det ikke koster noget at gå til lægen, kan man jo vælge at besøge lægen hyppigt, hvis man har tid og lyst. Lysten vil blive afvejet overfor behov, hvis det koster lidt hver gang. (Velfærdskommissionen 2005:39)

Påstanden er her, at gratis lægebesøg er lig hyppigere besøg. Den underliggende hjemmel er, at hvis noget er gratis, vil man benytte sig af det i vid udstrækning. Argumentet bliver fulgt op med en oversigt

over brugerbetaling i lande som Danmark normalt sammenlignes med. Her vises det, at der er indført brugerbetaling på læge og hospitalsbesøg i både Norge, Sverige og Finland. Det underliggende hjemmel er "hvis det er muligt i andre lande, er det også muligt i Danmark". Kommissionen skriver videre:

Der er færre områder med brugerbetaling på sundhed i Danmark sammenlignet med andre lande. (...) Men brugerbetaling eksisterer i Danmark – for eksempel koster det penge at gå til tandlæge og vi betaler også en stor del af vores medicin selv. Derfor strider brugerbetaling ikke mod grundlæggende principper i vores samfund. (...) Det er mere end svært at argumentere for, at vi i Danmark skal have pungen op når man skal have fjernet en byld i munden, mens det er gratis at få fjernet en byld på ryggen. (Velfærdskommissionen 2005:39)

Påstanden i citatet er, at brugerbetaling ikke er imod danske principper, fordi brugerbetaling allerede eksisterer i Danmark. Dermed er der, ifølge kommissionen, ingen gode argumenter for ikke at udvide brugerbetalingen. Ved at bruge eksemplet med bylden på ryggen mod bylden i munden forsøges der at dekonstruere den diskursive naturlighed i, at tandlægebesøg koster penge, når lægebesøg er gratis, for at underbygge deres argument om at der skal indføres brugerbetaling på lægebesøg. Aktører indenfor velfærdsdiskursen ville modsat spørge, hvorfor ikke også tandlægebesøg skal være gratis, når nu lægebesøg er det, og ligge vægt på de sociale slagsider der er ved brugerbetaling i sundhedssystemet. At kommissionen forsøger at dekonstruere den naturlighed, der ligger i gratis lægebesøg, er en del af den hegemoniske intervention. Velfærdsdiskursen har på dette område dominans i og med, at det nærmest at blevet objektivt, at lægebesøg er gratis. At stille spørgsmålstegn ved et moment i en anden diskurs og forsøge at tillægge det anden mening kan ses som et forsøg på at opløse den antagonistiske relation for at opnå hegemoni.

De offentlige udgifter skal mindskes

Under overskriften "Et mere solidarisk samfund" forslår kommissionen i dens endelige rapport at mindske de offentlige udgifter ved at prioritere de offentlige ydelser til borgere, der har særligt behov.

Kommissionen skriver:

Opbygningen af velfærdssamfundet i dag er, på visse punkter, ikke særlig effektiv eller solidarisk. Der er for eksempel ikke meget solidaritet i, at mennesker – fuldstændig uafhængig af, om de har en millionformue – kan få rabat på fx licens, offentlig transport og ejendomsværdiskat. Jo mere vi giver ud af den slags, jo mindre har vi at gøre godt med overfor dem der trænger. (Velfærdskommissionen 2005:29)

Udgangspunktet er igen det økonomiske knaphedsmoment "jo mere vi giver ud af den slags, jo mindre har vi at gøre godt med overfor dem, der trænger". Der er med andre ord ikke råd til, at alle har ret til de samme ydelser, og det er heller ikke særligt solidarisk, skriver kommissionen.

I velfærdsdiskursen opfattes solidaritet som det at alle, uanset indkomst, har de samme rettigheder, men i ovenstående citat vendes betydningen altså til det modsatte. Der trækkes på et altruistisk solidaritetsbegreb som er fremtrædende i liberale velfærdsstater, hvor det anses som usolidarisk, at dem der ikke har behov alligevel benytter forskellige velfærdsydelser. *Behovet* skal være styrende for, hvilke velfærdsordninger man benytter sig af og ikke rettigheden. Det forsøges dermed at give et element fra velfærdsdiskursen en anden betydning - at reartikulere det. Forsøget på at indholdsudfylde begrebet solidaritet på en anden måde er således en del af den hegemoniske intervention, hvor den samfundsøkonomiske diskurs forsøger at uskadeliggøre velfærdsdiskursen.

Beskæftigelsen skal øges med senere tilbagetrækning

I den endelige rapport skriver kommissionen omkring senere tilbagetrækning:

Vi kan ikke både fastholde et veludbygget velfærdssamfund og samtidig omsætte de ekstra leveår på pension. Det hænger ganske enkelt ikke sammen. (Velfærdskommissionen 2005:29)

Igen bruges argumentet med, at det veludbyggede velfærdssamfund vil forsvinde, hvis der ikke ændres noget. Ændringer af efterløn fremstilles som det, der kan skabe balance. Brugen af ordet *både* konstruerer en modstilling mellem velfærd og tidlig tilbagetrækning, og det antydes, at man ikke kan få begge dele.

Den flydende betegner *solidaritet* inddrages igen i forbindelse med efterløn. Under overskriften "Et spørgsmål om solidaritet" skrives der:

Møller og Krogh er begge 40 år. De har kendt hinanden siden barndommen og har altid haft samme job lige ved siden af hinanden. De to venner adskiller sig dog fra hinanden på ét punkt: Møller indbetaler til efterløn og kan – hvis han indbetaler i 25 år – få ret til efterløn. Krogh betaler ikke til efterløn.

Hvis begge arbejder til pensionsalderen, kan de gå på pension som 67årige, efter velfærdskommissionens forslag om at tilpasse pensionsalderen til levealderen og udfase efterlønsalderen. Hvis derimod efterlønsordningen skal bevares, har det store konsekvenser for Krogh.

For samfundsøkonomien skal hænge sammen, er der behov for ekstra penge til Møllers efterløn, som han selv kun finansierer en lille del af. Derfor er der ingen vej udenom: Krogh må arbejde mere og betale skat af sit arbejde i 3 ekstra år. Krogh må derfor vente med pensionen i 3 år – han kan først gå som 70årig.

Pointen er klar: Vi lever længere. Skal nogle grupper have mulighed for at trække sig tidligt tilbage, må andre blive meget længere på arbejdsmarkedet.

Spørgsmålet er enkelt: hvad er mest solidarisk – at Krogh skal arbejde, til han bliver 70 år for at Møller kan gå på efterløn som 65årig, eller at de begge kan trække sig tilbage som 67årige? (Velfærdskommissionen 2005:41)

Det centrale i eksemplet er, at der ikke er råd til, at folk går på efterløn. Det bidrag, der selv betales, er for lille, i forhold til hvor dyr ordningen er for *samfundsøkonomien*. Det italesættes som usolidarisk at

Møller går på efterløn, fordi Krogh dermed *bliver nødt* til, at arbejde til han er 70 år.

Den fiktive og meget forenkede historie har en anden funktion end bare at fortælle, at der ikke er råd til, at folk går på efterløn. Med historien forsøges det igen, at reartikulere momentet *solidaritet* fra velfærdsdiskursen. Sandsynligvis for at overbevise om at efterlønnen skal ændres, og opløse velfærdsdiskursen gennem en hegemonisk intervention. Igen er *behovet* i fokus - kun hvis der er et reelt behov, skal en velfærdsydelse, som efterlønnen benyttes.

Det er interessant, at ordet efterløn eller senere tilbagetrækningsalder ikke bliver nævnt særlig ofte i starten af debatten. I stedet bruges betegnelsen *øget beskæftigelse*, som jo dækker over mere end blot efterløn. Ændringsplanerne for efterløn kommer først rigtig frem, da kommissionen fremlægger den endelige rapport i december 2005, men ifølge kommissionens formand Torben M. Andersen er dette ikke nogen strategisk overvejelse. Til spørgsmålet om hvorvidt planerne for efterlønnen blev holdt i baggrunden for ikke at skræmme eller for at vise, at efterlønnen var mindre skræmmende end de andre forslag, svarer Torben M. Andersen:

Nej der var ikke sådanne taktiske overvejelser. I første omgang valgte vi slet ikke at angive konkrete forslag, for at kunne stille skarpt på udfordringerne, og derfor er kun de principielle reformveje nævnt i første omgang. Vores samlede forslagspakke følger fortrinsvis beskæftigelsesvejen. I den sammenhæng blev det tydeligt for os, at det ikke var realistisk at øge beskæftigelsen tilstrækkeligt meget, uden at gøre noget ved efterlønsordningen. (Bilag 2:9)

De fire forslag som før nævnt skal altså ikke opfattes som *konkrete forslag* men som *principielle reformveje*. Og først senere blev det altså tydeligt for kommissionen man blev nødt til at ændre efterlønsordningen. Uanset om det er et strategisk valg eller ej, er effekten, at forslaget om efterløn kommer til at fremstå som mindre skræmmende, efter 3 års debat hvor særdeles markante forslag er blevet foreslået. Følgende afsnit vil uddybe dette ved hjælp af vælgerinterviewene.

Vælgernes opfattelse af kommissionens diskursivering

Som nævnt i kapitlet metodiske overvejelser er en række repræsentanter for målgruppen af aktørernes kommunikation blevet interviewet med henblik på, at undersøge hvordan de modtog aktørernes budskaber. Dette er relevant i forhold til at undersøge, hvordan aktørerne forsøgte at skabe forståelse for ændringer. Interviewene handlede primært om velfærdskommissionens budskaber, og følgende vil vise, hvordan interviewpersonerne opfattede kommissionens argumentation.

Som nævnt fremstiller velfærdskommissionen det som om, man bliver nødt til at vælge mellem en række ændringer, hvor efterlønnen er en del af dem. De personer, der er blevet interviewet til dette speciale, blev spurgt til hvordan de opfattede kommissionens løsningsforslag, og hvilke var at foretrække.

Overordnet mente interviewpersonerne, at efterløn var at foretrække frem for de andre forslag. Magnus sagde for eksempel:

Det mest skræmmende er helt klart at skære i de offentlige budgetter, så brugerbetaling, skattestigninger og ja så efterløn – det virker ikke lige så slemt som de andre ting. (Bilag 3:11)

Allan sagde:

Hellere sætte efterlønnen op to år (...)end noget af det andet. (Bilag 5:17)

Interviewpersonerne opfattede forslaget om at skære i det offentlige som særligt skræmmende. Det er interessant, at skattestigninger ikke fremstår som mere skræmmende for interviewpersonerne. En hypotese før interviewene var, at skattestigninger ville rangere højest på listen over hvad, der var mest skræmmende, fordi interviewpersonerne er kendetegnede ved ikke at have en særlig stor indkomst. Men derimod rangerede skattestigninger på en af de laveste pladser. Dette skyldes sandsynligvis, at der var tale om en gruppe som i særlig grad støtter op om velfærdsstaten, og at de alle, på nær en, er Socialdemokrater gennem mange år. Således kan deres holdninger til skattestigninger, ses som et resultat af det modsætningsforhold der ofte stilles op i dansk politik – senest som Socialdemokraternes slogan under valgkampen i 2007: velfærd eller skattelettelser. På den måde sidestilles skattelettelser med det modsatte af velfærd, og skattestigninger ses som en nødvendighed hvis velfærden skal opretholdes. Enkelte af de interviewede sagde endda, at skatten godt kunne stige for deres skyld, så de andre forslag kunne undgås. Carina sagde for eksempel:

Skattestigninger er det mindst skræmmende. Jeg ville hellere betale mere i skat og så undgå det andet. (Bilag 6:21)

Vælgerinterviewene viser altså, at opstillingen med de fire forslag overfor hinanden og fremstillingen af at man må vælge mellem en eller flere af disse, medfører at efterlønsændringer opfattes som værende at foretrække. Dermed kan man sige, at velfærdscommissionens framing har en betydning, for hvordan forståelsen for ændringer af efterlønnen bliver fremmet. Som analysen senere vil vise, er denne forståelse dog ikke udbredt, og interviewpersonerne er tilbøjelige til at indtage subjektpositioner i velfærdsdiskursen frem for den samfundsøkonomiske diskurs.

Opsamling

Velfærdscommissionen bliver nedsat for at forberede offentligheden på, at ændringer i velfærden – heriblandt efterlønnen – er nødvendige. Det gør de ved hjælp af en omfattende kommunikationsvirksomhed, hvor de udgiver 7 analyserapporter, 5 debatoplæg, 6 arbejdsrapporter, 18 kronikker til de landsdækkende medier og afholder hele 422 foredrag. Stort set hver gang noget

udgives, eller et foredrag afholdes, er forskellige medier på pletten, og dermed udbredes kommissionens budskaber bredt ud i samfundet.

Alle budskabernes formål er, at overbevise om at ændringer i velfærden er nødvendige – for samfundsøkonomien og dermed for velfærdssamfundet.

Velfærdscommissionen er hovedaktøren indenfor den samfundsøkonomiske diskurs. De ligger vægt på, at velfærdssamfundet har et *finansieringsproblem*, og at ændringer må til for at få *samfundsøkonomisk balance*. Der må udvises *ansvarlighed* overfor fremtidige generationer, så det ikke kommer til at gå ud over vores børn og børnebørns velfærd. Hvordan der så skal handles for at forhindre alt dette, har kommissionen en række forslag til. Særligt fire af dem ligger de vægt på: Skattestigninger, at skære i de offentlige budgetter, at indføre brugerbetaling i sundhedssystemet eller sikre højere beskæftigelse, her at ændre efterløn og pension. Disse fire forslag bliver fremet på en måde, så det fremstår som om, man skal vælge en af disse løsninger, og så løser problemerne sig. Dermed kommer højere beskæftigelse og ændringer af efterlønnen til at fremstå som det mindst skræmmende – i hvert fald ifølge de personer der er blevet interviewet.

Mange gange under debatten forsøger velfærdscommissionen at reartikulere momenter fra velfærdsdiskursen. Især begrebet solidaritet forsøges indholdsudfyldt på en måde, så det stemmer overens med målet; at overbevise om at ændringer er nødvendige. Solidaritet er ikke det, at alle har de samme rettigheder, men i højere grad er det solidarisk, hvis kun dem med særlige behov får lov til at benytte velfærdsordninger. Der trækkes altså på et altruistisk solidaritetsbehov, som det kendes fra liberale velfærdsstater.

At reartikulere velfærdsdiskursens momenter kan ses som et forsøg på at fremstå som velfærdsdiskursen – at optage velfærdsdiskursen og dermed uskadeliggøre den. Dette er en del af den hegemoniske intervention.

Ligeledes kan kommissionens navn *velfærdscommissionen* sende signaler om, at her er en kommission, der vil forsvare velfærden, selvom kommissionen reelt forsøger at ændre velfærden ved at ligge ny betydning i velfærdsstatens centrale begreber. Dette ses også i argumentationen, hvor logikken synes at være; vi må ændre velfærden for at bevare den i fremtiden.

Den alternative Velfærdskommission – Kampen sættes i gang

I 2004 bliver en alternativ velfærdskommission nedsat af Socialpolitisk forening. Dens formål er at komme med modspil og moddebat til den officielle velfærdskommission. Henrik Herløv Lund, medlem af Den alternative velfærdskommission (DAV) siger:

Da regeringen nedsatte sin kommission, den officielle kommission, stod det klart at dens sammensætning, de personer der var blevet udpeget, at der dels ville være tale om en udpræget økonomisk tilgang til velfærdsproblematikken, og at der ville være tale om en betydelig grad af nyliberal politisk inspiration. Eller sagt på almindelig dansk; man kunne forvente nogle rimelige sorte oplæg. Derfor var det så, at socialpolitisk Forening nedsatte den alternative kommission sammensat ikke bare af økonomer, men også sociologer, socialpolitiske folk, politologer, filosoffer - en meget bred sammensætning. (bilag 2:2)

DAV's mission er altså at konstruere en moddiskurs til den officielle kommission. Alt, selv ned til sammensætningen af medlemmerne, skal skille sig ud fra den officielle kommission, og dens diskursiveringer af problem og løsning står, som vi skal se i følgende afsnit, på mange punkter i et modsætningsfyldt forhold til den officielle kommission. Det skyldes, at de hver især kan ses som repræsentanter for henholdsvis den samfundsøkonomiske diskurs og velfærdsdiskursen, der er konstrueret omkring et antagonistisk forhold. Dermed konstrueres DAV's synspunkter ofte ud fra en kritik af Velfærdskommissionen (RVK), og der forsøges at indholdsudfylde RVK's centrale pointer på ny måde. På samme måde forsøger RVK at opløse den diskurs, som DAV trækker på - velfærdsdiskursen - gennem en re-artikulering af centrale begreber, som analysen ovenover har vist. På den måde kæmper de om at udelukke den anden for dermed at opnå dominans. Følgende vil vise hvordan DAV forsøgte at opløse den samfundsøkonomiske diskurs gennem en omfattende kritik af diskursens repræsentant - Velfærdskommissionen.

RVK tager fejl!

En stor del af DAV's virke er centreret omkring at *modbevise* RVK pointer gennem videnskabelig argumentation. Blandt andet mener DAV, at der er usikkerhed omkring, hvor meget levealderen vil stige. På dette tidspunkt er stigningen i levealderen dog allerede en etableret sandhed, og derfor har DAV ikke held med at sætte dette på dagsordenen.

Også RVK's økonomiske modeller bliver kritiseret. RVK's brug af den såkaldte DREAM model kritiseres, fordi den ifølge DAV er baseret på neoklassisk/nyliberal økonomisk teori. (Den alternative velfærdskommission 2005:69) Det betyder, at deres forslag er gennemsyret af denne tilgang der ifølge DAV er "uegnet til at opgøre konsekvenserne af ændringer i velfærdsstaten". (Den alternative

velfærdskommission 2005:75)

Derudover mener DAV ikke, at RVK bedriver ordentlig videnskabelighed, fordi de ikke inddrager den store mængde viden, der eksisterer om velfærdssystemets funktionsmåde. Derudover er de ikke "helhedsorienterede og dybtgående nok". Dermed italesættes RVK som "enøjede og snævre". (Den alternative velfærdskommission 2005:9-10) Kritikken er et udtryk for den kamp, der eksisterer mellem de to diskurser, som de to kommissioner trækker på. Målet i kampen er at skubbe den anden diskurs og dermed verdensforståelse ud for opnå dominans. DAV forsøger på dette igennem ovenstående kritik. Også i forhold til de to kommissioners forslag tydeliggøres det antagonistiske forhold. Hvor den officielle kommission har en masse løsningsforslag, hvor beskæftigelsesdelen blot er en af dem, fokuserer Den alternative velfærdskommission særligt på et enkelt løsningsforslag, som ikke bare vil sikre det økonomiske grundlag for velfærdssamfundet, men også bidrage til udbygning og videreudvikling af det:

Den største velfærdsudfordring i dagens Danmark er, at der er 900.000 personer uden for arbejdsmarkedet. Ved at bringe en væsentlig del af dem i beskæftigelse kan velfærdssamfundets økonomiske grundlag ikke alene sikres, men velfærden kan udbygges og videreudvikles. Den Alternative Velfærdskommission har fremlagt forslag hertil. Men dette problem, det allerstørste af dem alle, har Velfærdskommissionen ingen som helst forslag til løsninger på. Udfordringen er at anvise veje til at få dem uden arbejde i beskæftigelse. I stedet foreslår kommissionen helt bagvendt, at dem, som allerede er i arbejde, skal arbejde mere. (Dagbladet Køge/Ringsted/Roskilde tidende 141205)

DAV kritiserer den officielle kommissions forslag om at få folk til at arbejde i længere tid, hvilket DAV kalder "helt bagvendt", da de mener, at løsningen er at få dem uden for arbejdsmarkedet ind. Igen et eksempel på hvordan meningen i debatten bliver polariseret omkring to poler, som gensidigt forsøgte at udelukke den anden gennem kritik.

DAV benytter sig retorisk af logosappeller. De fremstår saglige, videnskabelige og deres argumenter rationelle. I modsætning til velfærdskommissionen benytter de sig meget lidt af patosappeller, selvom der mediemæssigt kunne komme nogle gode historier ud af et fokus på de sociale konsekvenser af velfærdskommissionens forslag. DAV kunne i højere grad, have fortalt historier om hvordan virkelige personer – fx karakteren af "Hans" eller "Pernilles" hårde og nedslidende arbejdsliv og fremhæve det uretfærdige i at de nu må vente flere år med at trække sig tilbage. Eller historien om "Keld" der kom i rullestol kort tid efter han kom på efterløn på grund af nedslidning. Sådanne historier ville give en ekstra dimension til DAV's meget videnskabelige og saglige argumentation og ville være historier, der ud fra en medielogik, ville være mere salg i.

Det sociale i fokus

Mange af Den alternative velfærdskommissions udtalelser kan ses som et forsvar for den universelle velfærdsstat. I deres første rapport fra 2005 skriver DAV eksempelvis:

Grundprincipperne i den skandinaviske model har i et 50årigt perspektiv vist sig overordentlig bæredygtige, også på konkurrencevilkår. Modellen har således vist en evne til at sikre den fortsatte sammenhængskraft i et samfund under stærk forandring, og nok så betydningsfuldt har den befolkningens opslutning. Derfor skal grundprincipperne i den danske/skandinaviske velfærdsmodel efter DAV's opfattelse fastholdes og videreudvikles. (Den alternative velfærdskommission 2005:23)

Der argumenteres sagligt og akademisk for nødvendigheden af den skandinaviske model. Den skandinaviske model skal fastholdes og videreudvikles, fordi den har vist sig at være *bæredygtig* og *konkurrencedygtig*. Disse økonomiske termer bruges sandsynligvis for, at neutralisere den betydning Den samfundsøkonomiske diskurs ofte tillægger velfærdsstaten under debatten; som økonomisk usammenhængene og som en belastning for økonomien. De bruger en økonomisk logik og sender budskabet om, at velfærdsstaten faktisk *kan betale sig*. Også her ville argumentationen få et andet udtryk, hvis man havde inddraget mere følelsesbaserede argumenter, såsom det *katastrofale* i at Danmarks varemærke, vores *stolthed*, det mest *retfærdige* socialsystem i verden *skal spares væk*.

Den alternative velfærdskommissions egne bud på Fremtidens velfærd kommer ofte til udtryk gennem en forskelssætning til Velfærdskommissionen. Velfærdskommissionen har for eksempel et ensidigt fokus på økonomiske forhold, og velfærdskommissionen mener, at de har et bredere og mere socialt fokus. De skriver for eksempel:

Økonomi er vigtigt, men velfærd er andet og mere end økonomi. (Den alternative velfærdskommission 2005:23)

Citatet er et eksempel på hvordan DAV gentagne gange, stiller et modsætningsforhold op imellem økonomi og velfærd. Det er interessant, da RVK gør præcis det modsatte – prøver at sammenholde økonomi med velfærd og italesætte velfærden som afhængig af økonomien.

Generelt lægger DAV meget fokus på de sociale konsekvenser af RVK's forslag, som altså fokuserer for meget på økonomien. DAV's første rapport begrundes de således:

Det (rapporten, LFT) er skrevet i et forsvar for, at menneskelige behov får lov til at spille en rolle, når vi diskuterer samfundets indretning. De nedskæringer RVK lægger op til, vil blot resultere i socialt skabte menneskelige lidelser for de dårligst stillede i samfundet. (Den alternative velfærdskommission 2005:12)

DAV trækker på velfærdsdiskursen, hvor det sociale er i fokus og mere betydningsfuldt end økonomiske henseender. Ændringerne kommer til at gå ud over de svageste i samfundet. Igen en modsat argumentation end RVK der argumenterede for, at uden ændringer ville det komme til at gå ud over velfærdssamfundets økonomiske sammenhæng. Igen ville der komme mere styrke bag argumentationen hvis der blev inddraget nogle personlige historier, som talte til modtagerens følelser.

Dette fokus på de sociale konsekvenser gør sig også gældende i forhold til efterløn og pension. DAV's udgangspunkt er, at en afskaffelse eller forhøjelse af alderen vil blive et *velfærdsproblem*. Den alternative velfærdskommission skriver i en kronik:

Ophævelse af efterlønnen og hævelse af pensionsalderen vil ikke løse, men tværtimod skabe velfærdsproblemer. Fjernelse af efterlønnen og hævelse af pensionsalderen vil selvsagt være et generelt tab af velfærd for den del af befolkningen, som er 60 år respektive 65 år gammel. Hertil vil en afskaffelse af efterlønnen og en hævelse af pensionsalderen navnlig ramme de dele af befolkningen, som har været udsat for særlig kraftig nedslidning på arbejdsmarkedet. (JP København 11.06.05)

Hvor den officielle kommission italesætter det som et velfærdsproblem, hvis ordningerne ikke ændres, italesætter DAV det som et velfærdsproblem, hvis ordningerne ændres. Igen et eksempel på hvordan de to diskurser, velfærdsdiskursen og den samfundsøkonomiske diskurs, står i et antagonistisk forhold til hinanden.

Der er råd!

Hvor et af de centrale punkter i den samfundsøkonomiske diskurs var "Der er ikke råd til at fortsætte velfærden", er det centrale punkt i velfærdsdiskursen præcis det modsatte; "Der er råd til at opretholde velfærden". DAV kalder det for eksempel *lodret forkert*, når velfærdskommissionen siger, at der ikke er råd til at opretholde velfærden. (fx Jyllandsposten 11.01.05) Hvor den samfundsøkonomiske diskurs gentager, at dansk økonomi ikke kan klare presset fra velfærdsstatens øgede udgifter, forsøger DAV at italesætte dansk økonomi som sund og stærk nok til at klare eventuelle fremtidige udfordringer. DAV skriver:

At pengene i øjeblikket fosser ind i statskassen er et udtryk for, at dansk økonomi er sund og dynamisk. (Den alternative velfærdskommission 2005:11)

Logikken er, at de 60 milliarder der ifølge RVK mangler og derfor må skaffes ved at gennemføre reformer af velfærden, meget nemt kan skaffes på andre måder. For eksempel skrives der, at der i 2004 dukkede 23 milliarder kroner op i skatteindtægter, som man ikke havde forudset eller kunne forklare hvor kom fra. (Velfærdssamfundets fremtid 2005:11) På den måde forsøges velfærdskommissionens forslag

nedgraderet – der er simpelthen ikke brug for dem.

Det er interessant, at talemåden ”det fosser ind i statskassen” knapt behandles i de landsdækkende medier, og slet ikke af de aktører der behandles i denne analyse. Mediemæssigt er det en god historie, fordi det handler om et paradoks – hvorfor skal vi spare når der er masser af penge? At medierne ikke tager vinklen op, kan både skyldes, at DAV som repræsentant for denne holdning ikke er gode nok til at sælge historien med deres meget saglige, logos baserede argumentation, eller at der på dette tidspunkt allerede er en udbredt enighed om, at staten *har* et finansierings problem, og derfor passer vinklen ikke ind.

Vælgerne og DAV

Når man i interviewene snakkede om ældrebyrden eller statens finansieringsproblem, var holdningen ofte, at pengene skulle skaffes på en eller anden måde, for eksempel gennem skattestigninger eller at vi blev længere tid på arbejdsmarkedet. Udtalelser som ”Der skal jo være nogle til at betale det”, ”Hvis der er for mange ældre, må der jo penge i kassen på en eller anden måde.” Og i forhold til senere tilbagetrækning udtrykte de ”Det ville man jo bare blive nødt til jo” og der var en konstatering af ”sådan er det bare”. Men det er interessant, at en af de interviewpersoner der udviste denne holdning, skiftede holdning da snakken kom ind på Den alternative velfærdskommissions holdning til efterlønnen og statens økonomi. Da det blev fortalt, at DAV mente, at der *var* råd til at fortsætte velfærden og derfor også efterlønnen, sagde han:

Jamen det passer jo heller ikke (at der ikke er råd, LFT). Der har aldrig været så mange penge i statskassen som der er nu, hører man jo. Tror de sagde forleden dag, at der var omkring 80 milliarder i kassen. (Bilag 3:11)

Dette kan ses som et eksempel på, hvordan man indtager subjektpositioner i forskellige diskurser alt efter, hvilke diskurser der er til stede. Først indtog personen en subjektposition i den samfundsøkonomiske diskurs hvor han udtrykte ”der er jo ikke råd”. Da talen kom ind på det modsatte ”Der er råd”, hoppede han herover, sandsynligvis fordi denne position passede bedre ind i hans livsforhold.

Udtryk som ”Der er masser af penge i statskassen” kommer til udtryk i flere gange i interviewene. Der er en stemning af at alt det med at spare er en stor løgn. Allan sagde for eksempel:

Jeg tror ikke på det. Altså, at der ikke er penge. Regeringen vælter jo rundt i penge. Altså staten. Så det tror jeg simpelthen ikke på. Vi kunne for eksempel også bare lade AP Møller og sådan nogle betale skat. Det ville løse det. Men dem tør man ikke tage skat fra – alle de store koncerner. (Bilag 5:17)

Så på trods af at talemåden om ”staten vælter rundt i penge” ikke benyttes af særlig mange andre end DAV, og at medierne slet ikke problematiserer paradokset, er holdningen alligevel udbredt blandt

interviewpersonerne. Det er ikke til at sige, hvor udbredt denne holdning er i resten af befolkningen, men de store demonstrationer i maj 2006, hvor mellem 110.000 og 50.000 går på gaden for at protestere, imod hvad der blev kaldt "velfærdsforringelser", kan tyde på at denne holdning er ganske udbredt – i hvert fald inden for nogle grupper i samfundet. Derfor kan der stilles spørgsmålstegn ved, i hvor høj udstrækning det lykkedes for aktører indenfor den samfundsøkonomiske diskurs at skabe forståelse for nødvendigheden af ændringer af velfærden. En oversigt over en række meningsmålinger²⁵ viser, at modstanderne af ændringer af velfærden og efterlønnen har ligget på ca. 40 % når det var mindst modstandere og på til 63 % når det var flest. Dermed må det siges at velfærdsdiskursen, med de subjektpositioner den stiller til rådighed gennem debatten, er robust og relativt udbredt.

Opsamling

Den alternative velfærdskommission nedsættes som en kritik af velfærdskommissionens budskaber og forslag. Alt hvad DAV mener og gør, er et resultat af denne relation. Hver gang et budskab formidles er det *i forhold til RVK* - enten som en kritik eller et videnskabeligt argumenteret modbevis. Denne relation hænger sammen med det antagonistiske forhold mellem den samfundsøkonomiske diskurs og velfærdsdiskursen, som RVK og DAV hver især trækker på. Kampen mellem de to diskurser ses tydeligt igennem DAV's diskursiveringer og argumenter, hvor DAV forsøger at opløse den samfundsøkonomiske diskurs gennem for eksempel en kritik om videnskabelig uredelighed, økonomiske modeller og et stort fokus på økonomi og for lidt på det sociale. Det samme gør sig gældende i forhold til efterlønnen, som ifølge DAV bør vedholdes. Ændringer vil kun komme til at gå ud over de svageste i samfundet. Hvor RVK mener, at ændringer er nødvendige for at undgå et velfærdsproblem, mener DAV, at ændringer af ordningen vil medføre et velfærdsproblem. Det antagonistiske forhold mellem de to diskurser og dermed aktører ses også i deres centrale moment. Hvor den samfundsøkonomiske diskurs' knudepunkt er "Der er ikke råd til at fortsætte velfærden" er velfærdsdiskursens knudepunkt "Der er råd til at fortsætte velfærden".

DAV trækker altså på den velfærdsdiskurs, der har eksisteret i mange år og som er den skabende kraft bag den universelle velfærdsstat. Derfor er mange af DAV synspunkter et forsvar for den universelle velfærdsstat, der må vedholdes for enhver pris.

Der er stor forskel mellem de to kommissioner kommunikation. De benytter sig begge overvejende af logosappeller, men Velfærdskommissionen er bedre til (eller har flere ressourcer til) at sælge historierne til medierne, fordi de inddrager patoselementer i deres argumentation. De skræmmende elementer, som

²⁵ Se bilag 7

sætter gang i modtagernes følelser, passer ind i mediernes logik og er derfor oplagte for medierne at videreformidle. DAV benytter sig overvejende af en meget saglig, videnskabelig argumentation, selvom deres udgangspunkt med at vise de sociale konsekvenser ved RVK's forslag ligger op til nogle mediemæssigt gode patosbaserede vinkler. Der er en balance imellem at fremstå troværdigt og kommunikere effektivt. Det ville virke utroværdigt hvis kommissionerne udelukkende benyttede sig af patoselementer, men som nævnt i afsnittet om retorik fungerer argumentation bedst, hvis både patos og logosappeller benyttes, og det gjorde DAV sandsynligvis ikke i tilstrækkelig grad.

Foruden forskellen i appelbrug er der også forskel på, hvordan de to kommissioner formidler deres budskaber. Velfærdskommissionen udgiver letlæselige pixiudgaver af deres rapporter, mens Den alternative velfærdskommission næsten udelukkende formidler via kronikker og bøger, der er svært tilgængelige på grund af deres akademiske sprogbrug.

Socialdemokraterne – Balancerende usikkerhed

Socialdemokraterne taber som nævnt regeringsmagten i 2001, hvorefter daværende formand Poul Nyrup Rasmussen går af og overlader styret til Mogens Lykketoft. Med Lykketoft i spidsen får partiet et af de dårligste valgresultater i mange år, og VK-regeringen fortsætter med Dansk Folkeparti som støtteparti. Tabet leder til et formandsvalg hvor Helle Thorning-Schmidt vinder over Frank Jensen. Efter to dårlige valg, samt to forskellige formænd går Socialdemokraterne ind i kampen om Fremtidens velfærd.

Farvel til spøgelseset fra '98.

Socialdemokraterne har som gennemgået i kapitlet om efterlønnens historie ansvaret for efterlønsreformen i 1998. På baggrund af de problemer der kommer ud af den affære, har Socialdemokraterne i 2006 stor interesse i, at indgå i en reform af efterlønnen som lykkes. Der skal sættes punktum for Socialdemokraterne og efterlønsproblemer. Derudover varsler Helle Thorning-Schmidt, da hun bliver formand, at *regeringen skal arbejdes ud af kontorerne*. Socialdemokraterne vil nu søge indflydelse i brede forlig med regeringen. Senere bliver det dog klart, at det ikke er så nemt, som det kunne se ud. I forbindelse med kommunalreformen i juli 2005 beskylder Fogh hende for hverken at have viljen, talentet eller evnen til at skabe resultater. Den samme retorik bruges da Socialdemokraterne vælger at trække sig fra integrationsforliget i oktober 2005. Fogh siger for eksempel:

Det er normalt at man på Christiansborg står ved de aftaler man har indgået. (Politiken 251005)

Der opstår et billede af, at Thorning-Schmidt ikke ved, hvad arbejdet på Christiansborg handler om, og at Socialdemokratiet ikke kan finde ud af at indgå forlig med "de rigtige partier". Desuden står det skidt til i meningsmålingerne.

Velfærdsdebatten rammer Socialdemokratiet i denne situation og fremstår derved som en chance for partiet at komme igen og vise hvad de duer til inden et folketingsvalg. Mange kalder endda velfærdsreformen Thorning-Schmidts svendeproeve. Følgende vil vise hvordan Socialdemokratiet positionerede sig gennem debatten.

Thorning-Schmidt baner vejen

Allerede i Thorning-Schmidts første tale som formand slår hun fast, at ændringer af efterlønnen er nødvendige, dog kun for folk under 40 år. For resten af befolkningen skal der "ikke ændres et komma". (fx Jyllandsposten 130405)

Udmeldingen fører til en del polemik i partiet og i baglandet, da mange mener at udmeldelser om

ændringer i efterlønsordningen først skal diskuteres. Men da Thorning-Schmidt, allerede inden hun bliver valgt, har stået fast på, at ordningen skulle ændres, er hendes svar blot:

Vi er enige om, at der hidtil har været en politik på efterlønnen, som sagde »ingen ændringer overhovedet«. Men nu er jeg jo formand, og jeg er valgt på et mandat, hvor jeg siger, at vi skal kunne diskutere nogle ændringer. (Berlingske Tidende 140405)

Til kritikken fra fagbevægelsen siger hun:

Jeg kan ikke se, hvorfor man hverken skal være partileder eller fagforeningsformand, hvis man ikke kan tage de diskussioner, som vil sikre, at vi har et velfærdssamfund langt ude i fremtiden og udvise rettidig omhu i forhold til nogle af de diskussioner. (Information 180405)

Det italesættes som et positivt træk, at man tør at diskutere upopulære forslag og vise rettidig omhu. Diskussionerne skal tages, ellers vil det gå ud over velfærdssamfundet. Thorning-Schmidt trækker på den samfundsøkonomiske diskurs, i og med hun taler om rettidig omhu og lægger vægt på en diskussion af ændringerne. Hun forsøger at skabe et billede af Socialdemokraterne som et ansvarligt parti. På samme måde som både velfærdscommissionen og Konservative udtaler, vil konsekvensen ved ikke at gøre noget være et farvel velfærdssamfundet. Forskellen er dog at de andre aktører taler om økonomien som første konsekvens, og at den dårlige økonomi vil gå ud over velfærdssamfundet. (jf. ovenstående afsnit) Thorning-Schmidt taler under debatten meget lidt om økonomi, men meget om velfærdssamfundet. Det er et eksempel på, hvordan Thorning-Schmidt-Schmidt formår at trække på samme diskurs som regeringen og Velfærdscommissionen men samtidig italesætte små forskelle som her.

Hvis Thorning-Schmidt ikke var blevet formand, er det sandsynligt at partiet havde indtaget en anden position, og i tråd med deres institutionelle baggrund og historie indtaget velfærdsdiskursen sammen med partierne på venstrefløj, samt den Alternative velfærdscommission. At de ikke gjorde det, får en stor betydning i den hegemoniske kamp. Henrik Herløv Lund fra den Alternative velfærdscommission siger:

For i forhold til den første opgave med tilbagetrækningsreformen, gjorde der sig det gældende, at Socialdemokraterne gennem deres nye formand, jo havde givet forhåndsaccept til en efterlønsreform, og dermed havde man jo i virkeligheden demonteret hele debatten. Både parti og fagbevægelse gik dermed ikke særlig kraftigt ind i den diskussion. (Bilag 2:2)

At Socialdemokraterne går med til en efterlønsreform, betyder altså at feltet bliver låst fast og gør det desuden svært for en aktør som den alternative velfærdscommission at komme på banen.

Socialdemokraternes magt kan forklares ved, at partiet havde fået vetoret i forhandlingerne. Anders

Fogh Rasmussen udtaler før forhandlingerne, at reformer af velfærden skal hvile på et bredt flertal, som minimum skal omfatte Socialdemokraterne. Dermed får Socialdemokraterne en rolle, hvor de sætter rammerne for hvad, der kan lade sig gøre. At de på visse områder vælger at følge den samfundsøkonomiske diskurs, får den betydning at debatten centrerer omkring den samfundsøkonomiske diskurs. Dermed ekskluderes andre opfattelser og betydninger. Hvis Socialdemokraterne, som et af landets største partier og med den vetoret de var blevet udstyret med, havde indtaget en position med Den alternative velfærdskommission og dermed trukket på velfærdsdiskursen havde efterlønsreformen sandsynligvis set anderledes ud, og det er tvivlsomt at efterlønsalderen var blevet sat op til 62 år.

Selvom Socialdemokraterne på mange måder trækker på den samfundsøkonomiske diskurs, trækkes der også, jo længere debatten bevæger sig hen mod afslutning, på velfærdsdiskursen, hvilket følgende afsnit vil vise.

Justering af velfærden

I september 2005 kommer Socialdemokraterne med deres velfærdsudspil. Her er den væsentligste ændring i forhold til efterlønsordningen, at alderen for tilbagetrækning skal ændres fra 60 år til 62 år over en årrække. Efterlønsordningen skal dermed, hvis det står til Socialdemokraterne, fastholdes som en rettighed og ikke udfases, som eksempelvis velfærdskommissionen foreslår. Socialdemokraterne vil reservere efterlønnen til dem, der har været medlem af en A-kasse i 38 år, og fjerne det kontingent man selv skal betale til ordningen.

Socialdemokraterne deler præmissen med ældrebyrden med regeringen og velfærdskommissionen. Problemet beskrives således:

Danskerne bliver ældre og ældre. Vores levealder øges år for år, og det er selvfølgelig godt. Men det betyder også, at vi om nogle år bliver færre til at forsørge flere. Om 20 år vil vi være 150.000 færre på arbejdsmarkedet til at betale for folkeskole, sygehuse og alle de andre offentlige goder, som vi socialdemokrater ikke vil undvære. Derfor må vi i god tid justere vores velfærd, hvis vi vil være sikre på, at vi også har et godt velfærdssamfund i fremtiden.

(Socialdemokraterne 2005:2)

Som Konservative også italesætter det, vil det komme til at gå ud over *velfærdssamfundet*, med mindre der gøres noget. I stedet for at bruge ordet *ændre* velfærden bruges ordet *justere*, hvilket kan siges at have samme betydning men virke mindre drastisk. I andre udtalelser gør Socialdemokraterne meget ud af at italesætte ændringerne som *en udvikling* af velfærdsstaten, og forsøger dermed at lægge mere positiv betydning i forandringerne. Der skrives eksempelvis:

Hvis Socialdemokraternes velfærdsudspil bliver gennemført, sikrer vi en bedre balance i velfærdssamfundet. Vi slipper for at skulle spare på sygehuse, hjemmehjælp og skoler. Vi vil fortsat kunne udvikle kvaliteten af velfærdssamfundets tilbud. For Socialdemokraterne er det ikke nok at bevare velfærden – vi vil også udvikle den.
(Socialdemokraterne 2005:3)

Igen er målet *balance*, ikke direkte en økonomisk balance men en balance i velfærdssamfundet. Andre aktører taler om at lave ændringer for at *bevare velfærden*, men Socialdemokraterne vil også *udvikle* velfærden. Igen en italesættelse af en forskel mellem Socialdemokraterne og de andre aktører indenfor den samfundsøkonomiske diskurs.

63 år er for meget - 62 år er passende

I Socialdemokraternes velfærdsudspil løfter de sløret for deres holdning til efterlønsalderen - Den stigende levealder skal imødekommes ved at sætte efterlønsalderen op til 62 år. Det gøres ved at hæve efterlønsalderen 2 måneder pr. år fra 2015 til og med 2026.

Socialdemokraternes udspil i forhold til efterlønsalderen udkommer lang tid før regeringens, som først i april 2006 udmelder en efterlønsalder på 63 år. At Socialdemokraterne kommer med deres udspil så lang tid før regeringen, kan ses som et forsøg på at sætte dagsordenen, og undgå at Socialdemokraterne fremstår som om "de løber i halen" på regeringen. En udmelding om at efterlønsalderen *ikke* skulle ændres og dermed en positionering med velfærdsdiskursen ville ikke stemme overens med det billede, partiet ønsker at skabe; Socialdemokraterne som et samfundsøkonomisk ansvarligt parti – og dermed som et troværdigt regeringsparti. En fastsættelse af efterlønsalderen *for højt*, og især højere end regeringen, kunne få partiet til at fremstå som unødvendigt hårde og sende et negativt billede af partiet overfor deres vælgere. Derfor må Socialdemokraterne balancere mellem at fremstå ansvarlige sammen med aktørerne, der trækker på den samfundsøkonomiske diskurs, og fremstå positivt overfor deres vælgere, som har stor tilknytning til efterlønsordningen. En måde at balancere på er at italesætte regeringens udspil med en efterlønsalder på 63 år som *unødigt hårdt*, på trods af at forskellen mellem 62 og 63 år kan synes lille.

Det er for hårdt med efterløn ved de 63 år. Unødigt hårdt. (TV2 040406)

*Hvorfor 63 år er for hårdt, når 62 år er passende, forklares dog ikke, men i en live udsendelse på TV2 gør Socialdemokraterne meget ud af at italesætte et modsætningsforhold mellem dem og regeringen. Regeringens forslag mangler *fantasi* og *social samvittighed*, og der er således brug for Socialdemokraterne til at sætte deres fingeraftryk på reformen, så den kan blive mere *socialt**

velafbalanceret. (TV2 040406) Her begynder Socialdemokraterne at trække på elementer fra velfærdsdiskursen, hvor det centrale er lægge vægt på de sociale aspekter og konsekvenser.

Efterløn som en rettighed.. for nogle

Ud over ændringen i forhold til efterlønsalderen foreslår Socialdemokraterne også en ændring af de år, man skal være medlem af en A-kasse for at få ret til efterløn. I deres velfærdsudspil skriver de:

Vi foreslår 38 år som det antal år, vi hver især skal arbejde for at få ret til fem års efterløn. På den måde får de, der er startet tidligst på arbejdsmarkedet, også lov til at trække sig først tilbage. (...) Det, betyder, at når ændringen er gennemført i år 2026, har alle, der begynder at arbejde, når de er 24 år, ret til fem års efterløn. Begynder man at arbejde som 25-årig, har man ret til fire års efterløn osv. Til gengæld må akademikerne, der først begynder at arbejde som 29-årig, undvære efterlønnen. Det synes vi, er retfærdig politik. (Velfærd 2005:8)

Der opstilles i citatet et modstillingsforhold mellem dem, der begynder tidligt på arbejdsmarkedet og akademikerne, og det italesættes som *retfærdigt* at akademikerne må undvære efterlønnen. Valget af de 38 års anciennitetskrav er altså et forsøg på, at selektere efterlønnen til en bestemt målgruppe. Mellem- og højt uddannede får meget svært ved at opfylde dette krav, og dermed er det særligt folk med meget kort eller ingen uddannelse, der kan få gavn af ordningen. Som beskrevet i kapitel 4 fungerer efterlønsordningen på visse punkter som en universel ordning, som alle – såfremt de selv indbetaler en portion og opfylder kravet om 25 års medlemskab af A-kasse. Et A-kasemedlemskab i 25 år vil, langt størstedelen af danskerne kunne opfylde på grund af Danmarks høje organisationsgrad. Men et krav på 12 år ekstra betyder, at tilknytning til arbejdsmarkedet får en endnu større betydning, og at ordningen derfor bevæger sig mere i retning af ordninger i den korporative velfærdsstat, hvor netop tilknytning til arbejdsmarkedet er indgangen til visse ydelser.

Derudover ligger en særlig opfattelse af solidaritet i citatet. Dem som har arbejdet i lang tid, har et *behov*, som akademikerne ikke har, og derfor skal akademikerens ret til efterløn begrænses. Denne opfattelse af solidaritet er lig det altruistiske solidaritetsprincip, der er dominerende i liberale velfærdsstater, nemlig at kun dem der har *behov*, skal have ret til ydelserne, modsat solidaritetsprincippet dominerende i den universelle velfærdsstat hvor man har ret til ydelserne, fordi man er medborger. Som analysen tidligere har vist, har Velfærdskommissionen den samme opfattelse.

Socialdemokraterne anses ofte som faderen af den universelle velfærdsstat, men partiet har ofte haft svært ved at acceptere universalismen og på samme tid drive klassekamp. For hvordan får man skabt bedre forhold for en særlig gruppe svage, hvis de ressourcestærke skal have ret til samme hjælp og ydelser? Oprindeligt var det da også Det Radikale Venstre, der ønskede at eksempelvis folkepensionen skulle være universel. (Andersen 2007:180)

Socialdemokraternes trækken på det altruistiske solidaritetsprincip, må ses som et forsøg på at vende tilbage til et stærkt fokus på deres traditionelle vælgere. Denne gruppe har traditionelt en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet, fysisk hårdt arbejde og nedslides dermed ofte tidligere, og har herved de særlige behov. Socialdemokraterne kalder da også selv sit udspil for "Socialdemokraterne classic", netop på grund af det stærke fokus på de grupper efterlønsordningen oprindeligt var tiltænkt. (fx Berlingske Tidende 210805) Et stærkt fokus på denne gruppe kan skyldes den vælgerflugt, partiet på dette tidspunkt oplever, hvor de traditionelle vælgere især flygter til Danske Folkeparti. Et formål med strategien kan være at generobre nogle af disse vælgere. Derudover har der siden valgnederlaget i 2001 været en kritik af Socialdemokraterne, som går på at, vælgerne ikke ved, hvor partiet står, og at det ligner Venstre for meget. Dermed kan det stærke fokus på denne gruppe vælgere også være et forsøg på at skille sig ud fra Venstre.

En social retfærdig og solidarisk ordning

Udover ændringer af efterlønsalderen og anciennitetskravet vil Socialdemokraterne fjerne det efterlønskcontingent, som folk selv betaler til ordningen. Som nævnt i kapitel 4 er dette bidrag ganske symbolsk, i forhold til hvor meget staten betaler. Men her italesættes det som *for højt* i forhold til gruppen uden uddannelse:

Socialdemokraterne vil fjerne efterlønskcontingentet på 4.600 kr. om året. Det skal nemlig ikke være pengepungen, der afgør, om man kan få efterløn eller ej. I dag er der mange lavtlønnede uden uddannelse, som ikke er med i ordningen, fordi de ikke har råd. Med vores udspil får vi samlet den gruppe op. Det sparede kontingent modregnes i efterlønnen ved udbetalingen. (Velfærd 2005:10)

Her trækkes ikke længere på den samfundsøkonomiske diskurs men i stedet på velfærdsdiskursen, hvor man ser på de *sociale konsekvenser* ved efterlønsordningens indretning. Efterlønsbidraget skal væk, fordi mange ikke har råd til det, og derfor ikke har samme muligheder, som dem der har råd. Med dette ændringsforslag ville efterlønsordningen reelt miste den sidste rest af forsikringsbaseret islæt. Uden kontingent betaling ville ordningen få et mere universelt præg. Dog ville ordningen med Socialdemokraternes ovenstående forslag, om at tilknytning til arbejdsmarkedet skal have større betydning, få et præg af ordninger kendt fra den korporative velfærdsstat og et mere behovsbaseret sigte.

Dermed vil efterlønnen med Socialdemokraternes forslag blive en hybrid med både universelle, korporative og behovsbaserede karakteristika.

At Socialdemokraterne trækker på velfærdsdiskursen, kan ses som et forsøg på, at konstruere en forskel til de andre aktører der trækker på den samfundsøkonomiske diskurs og dermed indtage en position

imellem de to diskurser, så de både fremstår som et ansvarligt parti og henvender sig til deres traditionelle vælgere, som traditionelt er optagede af, at velfærdsstaten fungerer, og at dens ydelser er på et højt niveau. I princippet går de ikke imod den samfundsøkonomiske diskurs, selv om det kan se sådan ud. Udgifterne bliver ikke større for staten ved kontingent forslaget, da det sparede kontingent modregnes ved udbetaling, så man reelt får det mindre. På den måde er det uvist om efterlønnen er høj nok til at leve af, eller om man selv må supplere med andre forsikringer.

Efter Socialdemokraternes udspil i september 2005 foreslår regeringen som nævnt at *opsætte* efterlønskointingentet. Dette sætter på den ene side Socialdemokraterne i et godt lys over for de af deres vælgere, der er imod ændringer af efterlønnen, men stemmer derimod ikke overens med det billede, Socialdemokraterne forsøger at konstruere af sig selv som et samfundsøkonomisk ansvarligt parti, fordi det kommer til at fremstå som om regeringen *er mere ansvarlige*.

Opsamling

Der er ingen tvivl om at Socialdemokraterne er klar på ændringer i efterlønnen, efter Thorning-Schmidt bliver formand. Der spilles med på den samfundsøkonomiske diskurs, og der forsøges at skabe et billede af socialdemokraterne som et ansvarligt parti, der er ivrige efter at sikre og udvikle velfærden ved at imødekomme de økonomiske trusler, der venter forude. Dette er særligt vigtigt for Socialdemokratiet, efter det har gået ned af bakke i meningsmålingerne, og der er blevet skabt et billede af Socialdemokraterne som ikke forhandlingsdygtige. Det er nødvendigt for Socialdemokraterne at fremstå som et troværdigt regeringsparti, og ifølge det politiske felts logik må et regeringsparti handle ansvarligt, og netop det at ændre efterlønnen er blevet framet til at være lig ansvarlig handlen. På den måde bliver det Socialdemokraternes legitimitets problemer, der udstikker deres position i debatten.

Som udgangspunkt accepterer Socialdemokraterne den samfundsøkonomiske diskurs billeder på Fremtidens velfærd. Efterlønsalderen skal dermed sættes op til 62 år for at *imødegå truslerne, der kan ødelægge velfærdssamfundet*.

Dog trækker Socialdemokraterne i enkelte situationer på velfærdsdiskursen. Partiet vil for eksempel fjerne efterlønskointingentet, fordi pengepungen ikke skal afgøre, om man skal have efterløn. Dette er en logik, der stammer fra velfærdsdiskursen, hvor sociale aspekter i højere grad inddrages. Forslaget vil betyde, at ordningen mister sin sidste rest af forsikringsbaseret islæt og drejes mere i retningen af en universel ordning. Men næste del af Socialdemokraternes forslag drejer dog i en anden retning, for Socialdemokraterne mener også, at det i højere grad skal være ens tilknytning til arbejdsmarkedet, der skal afgøre, hvorvidt man skal have efterløn. Kun dem der har været medlem af en A-kasse i 38 år,

hvilket vil sige hovedsageligt dem med kort uddannelse, skal ifølge Socialdemokraterne have ret til efterløn. Dermed vil efterlønsordningen fokusere på dem, der har arbejdet i længst tid og derfor er nedslidte. Et fokus på denne gruppe særligt nedslidte kan ses som et skridt væk fra den universelle model efterlønsordningen mere eller mindre er indrettet efter, hvor alle uanset uddannelse eller grad af nedslidning har ret til ordningen. Ordningen vil bevæge sig i retning af, hvad der er kendt fra korporative velfærdsstater, hvor tilknytning til arbejdsmarkedet hænger sammen med retten til velfærdsydelse, samt i en mere behovsbaseret retning på grund af en altruistisk solidaritetsopfattelse, hvor ydelser skal rettes mod dem, der har særligt behov. Med Socialdemokraternes ændringsforslag ville efterlønnen blive en hybrid med både universelle, korporative og behovsbaserede islæt.

Grunden til at Socialdemokratiet trækker på både den samfundsøkonomiske diskurs og velfærdsdiskursen, er sandsynligvis, at de strategisk kan bruge dem begge til at styrke deres position. Ved at acceptere den samfundsøkonomiske diskurs indløser Thorning-Schmidt indgangsbillet til forhandlingerne. Hvis Socialdemokraterne ikke godtog udgangspunktet med ældrebyrden, var der ingen plads til dem i reformforhandlingerne, hvilket på daværende tidspunkt ville være u hensigtsmæssigt for Socialdemokraterne. Velfærdsreformen er blevet italesat som Thorning-Schmidts svendeprov og kunne blive den sidste store reform inden et valg. Dermed bruges den samfundsøkonomiske diskurs til at styrke positionen i det politiske felt.

Grunden til at Socialdemokraterne til tider trækker på velfærdsdiskursen, er sandsynligvis, at en stor del af Socialdemokraternes vælgere indtager subjektpositioner i denne diskurs. Dermed bliver Socialdemokraterne nødt til at indtage denne diskurs for ikke at miste disse vælgere, som i denne tid valfarter over til Dansk Folkeparti.

Med til billedet hører, at Dansk Folkeparti samme dag som de store demonstrationer mod velfærdsforringelser opfordrer Socialdemokraterne til at frede efterlønnen. DF vil skabe flertal udenom regeringen. Logikken fra Dansk Folkepartis side er, at hvis Socialdemokraterne opgiver de foreslåede ændringer i efterlønsordningen, gør Dansk Folkeparti det også, og dermed er der flertal for en bevarelse af ordningen. Dette siger Socialdemokraterne dog nej til. (Fx Jyllandsposten 170506) Ønsket om at fremstå som et økonomisk ansvarligt parti vægter åbenbart højere end at bevare efterlønnen som den er. Dermed kan man sige, at den samfundsøkonomiske diskurs får den største indflydelse på Socialdemokratiets positionering.

Denne positionering har i høj grad en væsentlig betydning for, at der bliver skabt konsensus i det politiske felt for en efterlønsreform, hvor efterlønsalderen ændres. Med Socialdemokraterne er samtlige partier, bortset fra SF og Enhedslisten for en ændring af efterlønsalderen. Den effekt der var kommet ved

at Socialdemokraterne, som et af Danmarks største partier, positionerede sig sammen med den øvrige venstrefløj, ville sandsynligvis have været, at der ikke var blevet nogen ændring af efterlønsalderen, da regeringen tidligere havde udtalt at Socialdemokraterne havde vetoret.

Fagbevægelsen

Som beskrevet i kapitel 5 er det fagbevægelsen, der i slutningen af 70'erne kommer med forslag til en ordning, der kan sikre nedslidte en tidligere tilbagetrækning. Sådan som ordningen bliver vedtaget, er det dog i højere grad et ønske om at omfordele arbejdet mellem unge og ældre, der får ordningen vedtaget. Siden er efterlønsordningen blevet italesat som en *social foranstaltning*, hvis mål er at skabe bedre vilkår for dem med et langt og nedslidende arbejdsliv bag sig. På den måde er efterlønsordningen en af fagbevægelsens kæpheste, da det er en ordning, der skaber bedre vilkår for de af deres medlemmer, der har haft et fysisk hårdt og nedslidende arbejdsliv. Derfor kæmper fagbevægelsen hårdt for at bevare efterlønnen som rettighed. Følgende vil vise, hvordan fagbevægelsen alligevel argumenterede for nogle ændringer af ordningen.

LO's velfærdsudspil er det primære udgangspunkt for analysen. LO er hovedorganisation for 17 fagforbund²⁶, og er således fagbevægelsens samlede stemme i forhold til Folketing og Regering. Således opfattes LO's udspil også her – som et samlet billede af fagbevægelsens positionering, selvom der kan være forbund, der ikke direkte er enige i LO's udspil.

LO's velfærdsudspil udkommer i november 2005. Følgende afsnit vil fokusere på LO's overordnede diskursivering af Fremtidens velfærd og efterfølgende rette blikket mod deres positionering i forhold til efterlønnen.

En accept af problemet

LO accepterer først og fremmest debattens præmis med flere ældre og færre erhvervsaktive, men ældrebyrden er ifølge LO ikke den eneste udfordring for samfundet. I LO's velfærdsudspil fra november 2005 opstilles der overordnet tre udfordringer:

- **Danmark bliver multietnisk – Dette er en udfordring fordi tilknytningen til arbejdsmarkedet er langt dårligere blandt etniske minoriteter end blandt etniske danskere.**
- **Flere ældre – færre erhvervsaktive, Det betyder færre penge i skattekassen til at finansiere velfærd**
- **De ufaglærtes job flytter væk fra Danmark. Globaliseringen medfører at der i fremtiden vil blive færre ufaglærte job i Danmark. (LO 2005a:2)**

²⁶ 3F - Fagligt Fælles Forbund, Dansk Artist Forbund, Blik og Rørarbejderforbundet, Dansk EI-Forbund, FOA - Fag og Arbejde, Dansk Frisør og Kosmetiker Forbund, Dansk Funktionærforbund, Serviceforbundet, HK/Danmark, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Dansk Jernbaneforbund, Malerforbundet i Danmark, Dansk Metal, Nærings- og Nydelsesmiddelarbejder Forbundet, Socialpædagogerne, Spillerforeningen, Teknisk Landsforbund, Forbundet Træ- Industri-Byg i Danmark.

På samme måde som Venstre forsøger LO at gøre integration til en del af løsningen, på trods af at velfærdscommissionen har forsøgt at slå fast, at integration og øget indvandring ikke vil virke tilstrækkeligt. LO mener derimod, at indvandring er en nødvendighed i forhold til det faldende antal erhvervsaktive. (LO 2005:2)

LO videregiver i deres velfærdsoplæg (2005a) de skræmmescenarier, som Velfærdscommissionen sætter på dagsordenen, og bruger samme konstaterende retorik, for eksempel skrives der:

Der er tre forskellige måder at skaffe de ekstra milliarder på.

Offentlige besparelser (...)

Store skattestigninger (...)

Flere ind på arbejdsmarkedet (...) (LO 2005a:4)

Bortset fra et enkelt forslag om indførelse af brugerbetaling er dette de samme punkter som Velfærdscommissionen foreslår. LO gør det herefter klart, at kun det sidste punkt med flere i arbejde efter deres mening er løsningen. At de nævner de andre forslag, når de alligevel ikke går ind for dem, er sandsynligvis på grund af den effekt, det får rent kommunikationsmæssigt at stille forslag, hvor enkelte af dem er mere skræmmende end de andre, op imod hinanden. Der bruges altså de samme overbevisningsteknikker, som særligt Velfærdscommissionen benytter sig af.

LO's diskursivering har dog også visse lighedspunkter med Den alternative Velfærdskommissionens. For det første lægger LO, på samme måde som DAV, stor vægt på efteruddannelse og forbedring af arbejdsmiljø der kan sikre, at flere bliver på arbejdsmarkedet. Derudover stemmer LO's tilgang, med flere ind på arbejdsmarkedet frem for at ændre i velfærdsydelse på andre måder, overens med Den alternative velfærdscommissionens diskursivering. Logikken er, at dem uden for arbejdsmarkedet skal ind, frem for at dem der allerede er på arbejdsmarkedet, tvinges til at blive længere. Dermed er den alternative velfærdscommission også imod at sætte efterlønsalderen op. Det samme gør sig ikke direkte gældende for LO, hvilket følgende vil vise.

Efterløn som en rettighed for de nedslidte

LO mener, på samme måde som den alternative velfærdscommission, at efterlønnen fortsat skal være en rettighed, og altså ikke udfases som Velfærdscommissionen foreslår, fordi det vil få sociale konsekvenser for en gruppe mennesker. Men LO går et skridt videre sammenlignet med Den alternative velfærdscommission - i retningen af den samfundsøkonomiske diskurs - og foreslår på linie med Socialdemokraterne, at efterlønsordningen i højere grad skal rettes imod dem med længst tilknytning til arbejdsmarkedet, og dermed kun være en rettighed for nogle. Dette ses som en løsning på statens finansieringsproblem. En efterlønsordnings sigte skal i ifølge LO tage hensyn til personer med:

- **Langt og hårdt arbejdsliv.**
- **Forholdsvis få (forventede) kvalitets leveår efter folkepensionsalderen.**
- **Ring økonomiske muligheder for opsparing til fratrædelse før folkepension (selv med relativt høje bidragsprocenter).**

Herefter skrives:

Det var også de grupper, som efterlønnen i sin tid var tiltænkt. (LO 2005b:118)

I oplægget vises fremskrivninger og dokumentationer på, hvor stor forskel der er i levetid mellem ufaglærte og akademikere, og der argumenteres dermed for det uretfærdige i at akademikere kan gå på efterløn, fordi de ikke har det samme behov. (LO 2005b:123) Dermed trækkes der på et altruistisk solidaritetsbegreb kendt fra liberale velfærdsstater.

De sociale konsekvenser ved ordningen som den er, påpeges desuden:

Samlet set viser analysen, at dem, som har mindst udsigt til et langt og aktivt pensionistliv med godt helbred, samtidig er dem, som har den ringeste mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet før den officielle pensionsalder for egen regning. (LO 2005b:122)

Der er altså en uretfærdighed indbygget i tilbagetrækningsystemet som det er på dette tidspunkt.

Rationalet stammer fra velfærdsdiskursen. Systemet har sociale konsekvenser for en gruppe mennesker, og det skal der laves om på. Dermed foreslås, at man skal have 38 års tilknytning til arbejdsmarkedet for at opnå rettighed til efterløn. Det vil gøre, at ordningen rettes imod dem der ifølge LO er den *rigtige* målgruppe, fordi personer med en længere uddannelse vil få svært ved at opfylde kravet, og hvis de gør, når de ikke at benytte ordningen i ligeså mange år, som det ellers ville være tilfældet.

LO foreslår ikke som Socialdemokraterne at hæve efterlønsalderen til 62 år, men 38 års kravet vil ifølge LO bevirke at visse i LO tilknyttede a-kasser (Fx Skolelærernes og Funktionær og tjenestemændenes) først vil kunne opfylde kravet som 62årige. Dermed er det altså kun en forhøjelse af efterlønsalderen *for nogle*, LO er imod.

Selvom LO's forslag kan komme til at betyde, at efterlønsalderen stiger til 62 år, er netop forhøjelsen af efterlønsalderen en af grundene til de store demonstrationer i maj 2006, som mange fagforbund er med til at arrangere og tale til. Regeringens forslag om at forhøje efterlønsalderen til 63 år, kaldes i stil med Socialdemokraterne for unødigt hårdt. I en tale på Kongens Nytorv siger Formand for 3F Poul Erik Skov Christensen om regeringens såkaldte efterlønsforringelser:

Jeg tror ikke, Anders Fogh Rasmussen bekymrer sig om de danskere, der er allermest på spanden. Det er uværdigt og usselt, at de folk, der har slidt i et langt liv, skal stå med hatten i hånden. (Ritzaus Bureau 170505)

Således taler Poul Erik Skov Christensen ud fra en positionering indenfor velfærdsdiskursen om "Per" på 42 der har knoklet siden han var 16 år og nu ser frem til at komme på efterløn som 60årig.

(Jyllandsposten 180505)

Budskaberne fra fagbevægelsen er dog forskellige, for på Christiansborgs Slotsplads siger LO-formand Hans Jensen, at fagbevægelsen er parat til reformer og en højere efterlønsalder, så længe LO's medlemmer fortsat har ret til efterløn i fem år og ikke fire, som regeringen foreslår. (Jyllandsposten 180505)

Fagbevægelsen er altså ikke helt enige i, hvilke positioner der skal indtages. Fagbevægelsen er sandsynligvis i samme dilemma som også Socialdemokraterne står i, hvor man på den ene side vil udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed og præge reformen, men på den anden side ikke vil gå imod ens medlemmers præferencer.

Socialdemokraterne og fagbevægelse i enighed

LO positionerer sig på mange måder på samme linie som Socialdemokraterne og argumenterer for at efterlønnen skal være en rettighed - dog kun for nogle. Selvom man kan sige, at forslaget medfører, at ordningen dermed vil få karakter af en behovstestet ydelse, "kamuflerer" Socialdemokraterne og LO dette med kravet om 38 års tilknytning til arbejdsmarkedet. Så det ikke direkte er ens uddannelsesmæssige baggrund, eller at det er en central instans der skal afgøre om man har behov for efterløn, men derimod hvor mange år, man har været tilknyttet arbejdsmarkedet.

Kravet om de 38 år kan ses som et tiltag udarbejdet for at imødekomme de krav om ændringer som den samfundsøkonomiske diskurs sætter igennem. Og dermed også et forsøg på at fastholde ordningen som en realitet i det danske velfærdssamfund. Hvis fagbevægelsen og Socialdemokraterne ikke havde deltaget i den diskursive kamp og eksempelvis havde stillet sig udenfor, ville de risikere at ordningen helt forsvandt. Ved at acceptere at ændringer er nødvendige, indkasserer de adgangsbillet til kampen, om *hvilke* ændringer der skal ske.

På samme måde som Socialdemokraterne mener LO, at efterlønsbidraget skal væk. Igen for at målrette ordningen til LO's medlemmer. Problemet med kontingentet er at:

Nogle af dem, som ordningen er tiltænkt, ryger (...) ud af efterlønnen, fordi de ikke har råd til efterlønsbidraget. (LO 2005a:9)

Der trækkes på Velfærdsdiskursens rationale, hvor sociale konsekvenser ved systemet fremhæves. LO vedkender, at afskaffelse af kontingentet vil øge tilslutningen til ordningen, men sammen med kravet om 38 års arbejdsmarkedserfaring vil det betyde, at ordningen i højere grad målrettes dem med kort eller ingen uddannelse.

Opsamling

Gennemgangen her viser, at LO ligger vægt på de sociale aspekter. Målet er ikke som i den samfundsøkonomiske diskurs en balance i økonomien, men hovedsageligt at skabe bedre vilkår for en gruppe mennesker. Fjernes efterlønsordningen, vil det have sociale konsekvenser for dem med det mest nedslidende arbejdsliv. Dermed kan man sige, at LO indtager en position med Velfærdsdiskursen på mange områder. Inden for denne diskurs er der dog en væsentlig forskel mellem aktørernes positioneringer. Hvor Den alternative velfærdskommission er imod ændringer af ordningen, går LO med på den samfundsøkonomiske diskurs og accepterer at nogle ændringer må ske for at løse statens finansieringsproblem. Således foreslår LO, at efterlønnen prioriteres til dem med det mest nedslidende arbejdsliv ved et 38 års tilknytningskrav. Dermed foreslår LO reelt, at efterlønsordningen går fra en mere eller mindre universel ordning til en behovsbaseret ordning. LO og Socialdemokraterne er enige i hovedlinierne af efterlønsordningen. Ud over 38 års kravet ønsker LO på samme måde som Socialdemokraterne at fjerne eller reducere efterlønskontingentet. Dermed skabes et yderligere fokus på den gruppe af ufaglærte eller kortuddannede som LO repræsenterer.

Der er dog eksempler på, at Fagbevægelsen ikke er enige i LO's positionering. Hvor LO går til at diskutere visse ændringer og accepterer ændringer i efterlønsordningen, herunder efterlønsalderen, er for eksempel FOA og 3F imod en stigning i efterlønsalderen. Det samme gør sig gældende under efterlønsreformen fra 1998, hvor daværende SID er mere kritisk end selve hovedforbundet.

Fagbevægelsen er, på samme måde som Socialdemokraterne, i et dilemma hvor de to diskurser, på hver deres måde er tiltalende. Fagbevægelsen med LO i spidsen ønsker på samme måde som Socialdemokraterne at udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed, og samtidig er der en bevidsthed om, at de foreslåede ændringer vil have sociale konsekvenser for en stor del af medlemmerne. Således ses fagbevægelsen balancerende mellem de to diskursive positioner, hvor dog velfærdsdiskursen gennemgående har den største betydning for fagbevægelsens positionering.

Massemedierne – Formidling der sælger

Medierne er en anden slags aktør, end de aktører der er gennemgået ovenfor. Men medierne har en betydning under debatten, som gør dem særligt relevante at medtage i denne analyse. Massemedierne forsøger ikke som de andre aktører, at overbevise om at netop deres ændringer er at foretrække og indgår dermed ikke på samme måde i kampen. Medierne skal blot formidle aktørenes argumenter og beskrive forløbet. Alligevel har medierne en magt, som kan siges at påvirke debatten. Følgende vil vise hvordan.

Den redigerende magt

Ifølge Brink Lund (2001, 2005) har medierne i løbet af de sidste hundrede år fået mere magt over meningsdannelsen. Han skriver:

Journalisterne har først kæmpet sig fri af hensynet til statsmagten, derefter frigjort sig fra annoncørerne og siden også fra de politiske partier. (Lund 2001:9)

Medierne er blevet uafhængige og er i stigende grad blevet en selvstændig politisk aktør, som påvirker verden omkring sig. (Lund 2005:94) Medierne har ifølge Brink Lund en *redigerende magt*, som gør at de kan:

Beslutte hvor meget forskellige beslutningsarenaer skal dækkes og hvilke aktører, der legitimt og autoritativt skal citeres. I praksis beror magtudøvelsen i høj grad på fravalg. (Lund 2005:94)

Det er journalisterne, der bestemmer, hvem der skal have taletid, og hvem der ikke skal. Denne magt vises tydeligt under velfærdsdebatten, hvor der var stor forskel på, hvilke aktører der fik taletid. Følgende vil vise hvordan.

Mediernes fravalg

Ser man Den alternative velfærdskommission som hovedaktør inden for velfærdsdiskursen og Velfærdskommissionen som hovedaktør indenfor den samfundsøkonomiske diskurs, og laver en mediesøgning²⁷, får man et billede af, hvor udbredt de to diskurser er i forhold til hinanden. Søgningen viser en meget stor forskel på artikler omhandlende henholdsvis Velfærdskommissionen og Den alternative velfærdskommission. Den alternative Velfærdskommission er blevet nævnt 103 gange i de

²⁷ Overvejelser bag mediesøgningen er beskrevet nærmere i kapitel 3.

landsdækkende medier²⁸, hvorimod Velfærdskommissionen er nævnt 2221 gange.²⁹ Skemaet herunder er en oversigt over hvor mange gange, hver aktør er nævnt i de landsdækkende medier.³⁰

	Velfærdskommissionen	Den alternative velfærdskommission
Information	303	36
Politikken	449	21
Kristeligt dagblad	126	14
Jyllandsposten	498	20
Berlingske Tidende	509	10
Børsen	229	0
BT	42	2
Ekstra Bladet	65	0
I alt	2221	103

Som det ses, er der stor forskel på, hvor meget de to aktører er blevet nævnt i de landsdækkende medier. Velfærdskommissionen er således nævnt 2118 flere gange end Den alternative velfærdskommission. Det betyder, at Den samfundsøkonomiske diskurs' opfattelse af problem og løsning kommer meget bredt ud til vælgerne, og at Velfærdsdiskursens' ikke gør i samme omfang. Dette bekræftes af, at kun én af interviewpersonerne husker navnet Den alternative velfærdskommission, men derudover intet andet.

Forskellen i antal gange de to kommissioner nævnes, kan forklares ud fra de kriterier, nyhederne arbejder ud fra. Nyhedsmedierne handler ud fra kriterier om:

²⁸ B.T, Berlingske Tidende, Børsen, Ekstra Bladet, Information, Jyllandsposten, Kristeligt Dagblad, Politikken.

²⁹ Ved begge søgninger laves en præcis søgning på "Den alternative velfærdskommission" og "Velfærdskommissionen" i tidsrummet 240903 – 010806.

³⁰ En del af de gange hver aktør er nævnt, er der tale om fx fødselsdagsnotiser eller læserbreve, ligesom en del kan være kronikker skrevet af aktørerne selv. Især i forhold til DAV er en stor del kronikker og læserbreve skrevet af dem selv. Alle er medtaget i skemaet.

Sensation – Et emne skal have noget usædvanligt og overraskende over sig.

Aktualitet – Der skal være tale om noget nyt og en hidtil ukendt nyhed.

Identifikation – Det skal handle om noget publikum kan identificere sig med og føler er relevant.

Væsentlighed – Et emne opleves som væsentligt hvis det får konsekvenser for samfundet eller folks hverdag.

Konflikt – Konflikter giver spænding og sælger historier.

(Lund 2005:95)

Dermed er der, ud fra en medielogik, mere salg i en forside om velfærdssamfundets forlis, økonomisk krise og skattestigninger end der er i udmeldinger som ”der er ikke noget at frygte” eller ”det skal nok gå alt sammen.” I velfærdskommissionens udmeldinger er mange nyhedskriterier til stede, både *sensationen* i at velfærdssamfundet hænger i en tynd tråd, *aktualiteten* i at alt dette vil ske inden for en overkommelig årrække, *identifikationen* i skattestigninger og brugerbetaling er stor og det er et *væsentligt* emne, fordi det i høj grad får konsekvenser for samfundet og folks hverdag.

Henrik Herløv Lund, medlem af Den alternative velfærdskommission mener, at forskellene mellem hvor mange gange henholdsvis DAV og RVK bliver nævnt, handler om noget helt andet:

Det der var nok så afgørende for vores gennemslag, var at der i de borgerlige orienterede dagblade var tale om pænt sagt konsensus om hvad problemerne var, hvad dagsordenen var, hvad løsningsforslagene. Der var i høj grad tale om konstatering. Takket være ikke mindst regeringens mange spindoktorer, som sørgede for at dagbladene blev fodret med den rette tilgangsvinkel. Det fik jo for os en negativ konsekvens, fordi der i høj grad var tale om selektion af hvad det var for nogle løsningsforslag man refererede og vores blev i meget høj grad selekteret fra. I Børsen, Weekendavisen, Berlingske Tidende og til dels jyllandsposten var det meget svært at komme igennem med andre opfattelser, andre analyser. (Bilag 1:4)

Det er altså, ifølge Henrik Herløv Lund, en enighed i medierne omkring hvad problemet er, der gør at Den alternative velfærdskommission indlæg bliver sorteret fra, særligt i visse medier, selvom der sendes det samme antal artikler, indlæg og kronikker til alle medier. Dette kan hverken af - eller bekræftes ud fra nærværende undersøgelse. En sådan undersøgelse ville kræve en omfattende medieanalyse der ikke er plads til her. Dog ses små forskelle i de forskellige mediers formidling, der i nogle tilfælde kunne pege i

retningen af, at nogle medier i højere grad end andre formidlede velfærdskommissionens synspunkter på en konstaterende måde.³¹

Opsamling

Dette afsnit har vist en stor forskel i, hvor mange gange medierne nævnte henholdsvis Velfærdskommissionen og Den alternative velfærdskommission. Velfærdskommissionen er således nævnt 2221 gange og Den alternative velfærdskommission kun 103 gange. Et af nyhedskriterierne er *konflikt*, og således er det besynderligt, at medierne ikke i højere grad sætter de to kommissioners synspunkter overfor hinanden. De to kommissioner trækker på to diskurser der står i et antagonistisk og dermed et betydeligt konfliktfyldt forhold. Hvorfor medierne ikke i højere grad inddrager begge positioner, kan have forskellige forklaringer. Dels kan det skyldes, at det billede velfærdskommissionen skabte af Fremtidens velfærd, i højere grad passede ind i mediernes nyhedskriterier. Billedet af et velfærdssamfund der ikke hænger sammen, og hvor skattestigninger og brugerbetaling bliver en realitet, bidrager med både *sensation*, *aktualitet*, *identifikation* og *væsentlighed*, og er således *bedre historier*, end de historier velfærdsdiskursens repræsentanter bidragede med. Dertil har analysen vist, at de to kommissioner både brugte forskellige appelformer og formidlede på forskellig måde, hvilket også kan have en stor betydning for mediernes fravalg.

Derudover kan mediernes fravalg, skyldes en enighed om, hvad der var *sandt* i debatten. Med andre ord at medierne reproducerede den samfundsøkonomiske diskurs og dermed ikke formidlede andre tilgange, fordi disse netop ikke blev opfattede som troværdige. Om dette er tilfældet kan nærværende undersøgelse ikke sige noget sikkert omkring, men den store forskel imellem hvor mange gange de to kommissioner bliver nævnt, kan pege i en retning hvor den samfundsøkonomiske diskurs opfattelser i højere grad opfattes som en sandhed.

Men hvilken betydning får det, at medierne i så høj grad fravælger repræsentanter fra velfærdsdiskursen? Konkret betyder det, at kendskabet til den alternative velfærdskommissions diskursiveringer begrænses, og dermed at velfærdskommissionens kommer til at fremstå som sande og objektive. Alternative synspunkter kommer til at være fraværende i mediebilledet. Dette kan få betydning

³¹ Der er blevet lavet undersøgelser af hvordan medierne formidler sager på forskellig vis på trods af det demokratisk formulerede ideal at medierne skal formidle neutralt og objektivt. Stig Hjarvard (2004) har fx undersøgt hvordan Irakkrigen blev formidlet af medierne, og har her vist at der var stor forskel i hvordan de store medier formidlede krigen både i ledere og i journalistisk stof. Information og Politiken indtog holdningsmæssigt rollen som oppositionens aviser og Jyllandsposten rollen som Regeringens avis. (Hjarvard 2004:99) Dette viser at kravet om objektivitet og neutralitet er utopisk. Ingen – heller ikke medierne - kan stille sig uden for diskurserne og se verden objektivt. Medierne vil både være med til at skabe diskurser (discourse makers) og til at reproducere dem ved at trække på dem (discourse takers).

for kampen mellem de to diskurser. Hvor stor kan diskuteres. Indenfor kommunikationsteori er der forskellige positioner i forhold til spørgsmålet om hvor meget medierne påvirker os. Nogle mener, at medierne ikke dikterer, hvad vi skal mene, men derimod hvad vi skal mene noget om. Andre tillægger medierne en større betydning for meningsdannelsen. Men der er en vis enighed om, at der er forbindelse mellem modtager og medie, men at den ikke er så ligetil som beskrevet i traditionelle kommunikationsteorier som eksempelvis kanyleteorien. Her var tanken at der var *direkte forbindelse* mellem modtager og medie, og mediernes budskaber nærmest blev sprøjtet ind i modtageren, hvorefter modtagerens adfærd og holdninger ville ændre sig i overensstemmelse med budskabet. (Windahl & Signitzer 1992) I forhold til den teoretiske optik der er brugt i dette speciale, hvor diskurserne stiller subjektpositioner til rådighed for individerne, vil det have en betydning, hvor *udbredte* diskurserne er, og her har medierne en rolle som bindeled mellem det politiske og vælgerne. Eksemplet med interviewpersonen Magnus er sigende. Først indtog han en subjektposition i den samfundsøkonomiske diskurs, men hoppede herefter over i en anden position inden for velfærdsdiskursen, da talen kom ind på den alternative velfærdskommission. På den måde har kendskab og tilgængelighed en betydning for udbredelsen og magtforholdet i mellem de to diskurser, og i denne forbindelse har medierne som bindeled mellem befolkningen og omverdenen en væsentlig betydning. Hermed kan det siges at mediernes rolle i debatten, med deres fravalg af den alternative velfærdskommission, har en betydning for udbredelsen af de to diskurser. Medierne er en væsentlig del af årsagen til, at den samfundsøkonomiske diskurs kommer til at sætte rammerne for debatten. Følgende vil vise, hvor stort omfang den samfundsøkonomiske diskurs fik betydning for selve velfærdsreformen.

Velfærdsreformen af 2006 – et resultat af diskursive kampe og gamle policy spor.

Ovenstående har vist hvordan en række aktører diskursiverede Fremtidens velfærd og positionerede sig i forhold til efterlønnen. Som nævnt ses reformen som et resultat af debatten og de kampe der har fundet sted. Derfor vil følgende gennemgå reformen som et resultat af kampen og vise, hvorledes den kom til at se ud. Aktørenes diskursiveringer sammenholdes med reformens indhold, med det sigte at komme frem til, hvilken diskurs der får mest betydning for reformen og om én diskurs opnår hegemoni.

Følgende skema viser hvilke ændringer, der bliver vedtaget i forhold til efterlønsordningen.

• **Gradvist højere efterløns- og folkepensionsalder.**

- a) Efterlønsalderen hæves gradvist til 62 år fra 2019 og frem mod 2022, mens folkepensionsalderen hæves gradvist til 67 år fra 2024 og frem mod 2027.
- b) Efterlønsperioden er dermed fortsat 5 år.
- c) Fra 2025 indekseres aldersgrænserne i tilbagetrækningssystemet med udgangspunkt i restlevetiden for 60-årige, således at den forventede periode med efterløn og folkepension er omkring 19½ år på længere sigt. Hvis levetiden ikke ændres, vil efterlønsalderen fortsat være 62 år.

• **Mere fleksibel efterlønsordning.**

- a) Der skal fremover indbetales efterlønsbidrag i 30 år, mod nu 25 år, og indbetalingerne skal påbegyndes senest ved det 30. år.
- b) Der indføres en fortrydelsesordning for personer med lang arbejdsmarkedstilknytning, der i første omgang har fravalgt at indbetale efterlønsbidrag. Disse personer får mulighed for senere tilmelding til efterlønsordningen indtil 15 år før efterlønsalderen, dog med nedsat efterlønsydelse og nedsat skattefri præmie.
- c) Der gives bedre muligheder for at supplere efterlønnen med indkomst fra arbejde for efterlønsmodtagere med en relativt lav timeløn.

• **Tilpasninger som følge af højere efterløns- og folkepensionsalder.**

- a) En række aldersgrænser i bl.a. social- og arbejdsmarkeds- og skattelovgivningen justeres i takt med efterløns- og folkepensionsalderen.
- b) Aldersgrænsen for tilbagetrækning med pension hæves for kommende tjenestemænd i takt med efterlønsalderen.
- c) For ministre m.fl. hæves aldersgrænsen for udbetaling af pension optjent efter ændringslovens ikrafttrædelse i takt med efterlønsalderen.
- d) Delpensionsordningen afvikles for personer, der er under 48 år ved udgangen af 2006.

• **Styrkede jobmuligheder for de ældre.**

- a) Dagpengeperioden og aktiveringsreglerne for de ældre sidestilles med reglerne for andre grupper med henblik på at sikre ens vilkår for alle og styrke ældres muligheder for at komme i beskæftigelse.
- b) Der indføres en særlig løntilskudsordning for ledige over 55 år.
- c) Personer over 55 år, der opbruger dagpengereetten, får mulighed for at blive ansat i et seniorjob med overenskomstmæssig løn. Det kan øge normeringen på visse områder, hvor der er behov for yderligere borgernær service.
- d) Styrket seniorpolitik i den offentlige sektor.

• **Styrket forebyggelse og arbejdsmiljø**

- a) Der oprettes en forebyggelsesfond med en 3 mia. kr. Målet med fonden er at forebygge og forhindre fysisk og psykisk nedslidning. Fonden yder støtte til arbejdspladsrelaterede projekter på offentlige og private virksomheder og institutioner samt initiativer, der styrker genoptræningen og rehabiliteringen af syge mennesker og mennesker med handicap.

Der udbetales fra fonden op til 200 mio. kr. i etableringsåret 2007 og op til 350 mio. kr. årligt i 2008 herefter.

- b) Arbejdsmiljøinitiativer blandt andet i brancher med nedslidningstruet arbejdskraft.

• **Afvikling af aldersdiskriminerende barrierer på arbejdsmarkedet.**

- a) Aldersgrænsen i forskelsbehandlingsloven ændres fra 65 til 70 år.
- b) Pligtige afgangsaldrer for tjenestemænd søges hævet.

Som det ses, bliver ændringerne af efterlønnen knap så voldsomme, som mange af aktørerne havde foreslået gennem debatten. Efterlønnen udfases ikke som eksempelvis Velfærdskommissionen og Konservative foreslår på et tidspunkt. Kontingentet bliver ikke sat op som Venstre ønsker, men heller ikke fjernet som Socialdemokraterne foreslår. Antallet af år man skal være medlem af en A-kasse stiger kun til 30 år og ikke 38 år som LO og Socialdemokraterne foreslog, og efterlønsperioden er fortsat på 5 år.

Efterlønsalderen bliver på 62 år som Socialdemokraterne ønskede, men der ligger op til at revurdere efterlønsalderen, hvis levealderen bliver ved med at stige. Man skal senest tilmelde sig ordningen som 30årig. Dermed har også højtuddannede chance for at komme med på ordningen – flere end det havde været tilfældet hvis Socialdemokraterne og LO's forslag var blevet vedtaget. Der oprettes som Socialdemokraternes ønskede en fortrydelsesordning, så folk der oprindeligt har fravalgt ordningen, får en chance for at komme med på ordningen alligevel.

Ordnningen vedbliver dermed med at være en mere eller mindre universel ordning, selvom tilknytning til arbejdsmarkedet får mere betydning med den 5 års stigning i år, man skal have været medlem af en A-kasse.

Derudover har en stor del af tilbagetrækningsdelen af reformen social karakter. Der oprettes for eksempel en forebyggelsesfond på 3 milliarder, der skal forsøge at forhindre folk i at blive fysisk og psykisk nedslidt. Der aftales en styrket seniorpolitik i det offentlige, og dagpenge og aktiveringsregler for ældre ændres så deres muligheder for at komme i beskæftigelse styrkes, og det gøres muligt, at ældre i højere grad kan supplere efterlønnen med erhvervsarbejde.

Den samfundsøkonomiske diskurs formår at blive den ramme, reformen diskuteres ud fra. Den samfundsøkonomiske diskurs vinder kampen med velfærdsdiskursen på det punkt, at der opstår en enighed i det politiske om, at ændringer er nødvendige for at redde velfærdssamfundet fra økonomisk kollaps. Ændringer af efterlønnen er en del af disse ændringer, og en forhøjelse af efterlønsalderen opnår også status af at være en nødvendighed. Ligeledes opstår der konsensus omkring en øget tilknytning til arbejdsmarkedet for at opnå ret til efterløn. Men her stopper den samfundsøkonomiske diskurs indflydelse imidlertid.

Selvom den samfundsøkonomiske diskurs formår at italesætte disse ændringer som nødvendige og at der dermed opstår konsensus herom, kommer velfærdsdiskursen nemlig til at få en stor betydning i sidste ende. På trods af at økonomiske problematiseringer og løsningsmodeller har domineret debatten, får den samfundsøkonomiske diskurs ikke så stor betydning, som den kunne have fået. Hvis den

samfundsøkonomiske diskurs havde været fuldstændig hegemonisk, ville efterlønsreformen have set anderledes ud. Efterlønnen var sandsynligvis blevet udfaset eller efterlønsalderen sat højere op, og sociale tiltag havde ikke fået så stor betydning. Dog har den samfundsøkonomiske diskurs bidraget med en forståelse af, at ændringer er nødvendige og ikke til at komme udenom, hvilket har gødet jorden for reformen.

Som beskrevet i kapitel 4 er forandringer i velfærdsstatens indretning svære at gennemføre. Borgerlige regeringer forsøgte i 1980'erne at ændre velfærdsstaten, uden det store held, og i 2006, på baggrund af en 3 år lang debat hvor holdninger til velfærdsstaten er forsøgt ændret, og der er arbejdet hårdt for at skabe forståelse for ændringer, lykkedes det altså ikke i udpræget grad at ændre velfærdsstaten. Ud fra sporafhængighedsbegrebet kan man sige, at et særligt spor sætter nogle begrænsninger for hvilke ændringer der er mulige. Det samme spor sætter begrænsninger, da borgerlige regeringer i 1980'erne forsøger at ændre velfærdsstatens indretning. Sporet er en del af en diskursiv magtbalance, hvor velfærdsdiskursen har så stor magt, at der skal meget til at dislokere og opløse den. Dette er ikke lykkedes fuldt ud for den samfundsøkonomiske diskurs. Om det betyder, at velfærdsdiskursen er hegemonisk kan diskuteres. Hegemoni opfattes her som en situation, hvor én diskurs har opløst andre diskursers betydning, og således står alene indenfor en specifik diskursorden. Selvom velfærdsdiskursen er så solid, at andre diskursive konstruktioner har svært ved at opløse den, står den ikke alene og har ikke fuldt ud opnået hegemoni. Den samfundsøkonomiske diskurs har haft stor betydning under velfærdsdebatten og der er skabt en forståelse for at velfærdssamfundets finansieringsproblem skal løses ved at skære i forskellige velfærdsydelser, hvilket har banet vej for en forhøjelse af efterlønsalderen. Efter reformen kommer aktører, der trækker på den samfundsøkonomiske diskurs stadig med en kritik af velfærdsdebattens for "uambitøse" indhold. Den løser ikke velfærdsstatens finansieringspris tilstrækkeligt, mener de. Velfærdsdiskursen er altså på trods af dens solide karakter, ikke hegemonisk. Der er stadig en vis konflikt imellem de to diskurser.

Efter reformen..

Da velfærdsreformen træder i kraft begynder fagbevægelsen at udbrede budskabet om fortrydelsesordningen til deres medlemmer gennem informationsbreve, artikler og telefonhotline. Poul Erik Skov Christensen, formand i 3F siger:

Uanset om man føler sig som Tarzan eller Jane, når man er ung, så ved vi, at rigtig mange af vores medlemmer får nedslidningssygdomme i den sidste del af deres arbejdsliv. Derfor synes jeg helt afgjort, at medlemmerne skal benytte sig af den fortrydelsesret, som nu er trådt i kraft. (Berlingske Tidende 040107

Banker begynder også at anbefale deres kunder til at benytte sig af den fortrydelsesordning, der blev skabt med reformen, hvis de havde frameldt sig ordningen. Bankerne mener, at det i høj grad kan "betale sig" at vælge efterlønnen til frem for at benytte andre pensionsopsparinger. (Berlingske Tidende 040107 & Jyllandsposten 270107)

Efterlønsreformen har fjernet den usikkerhed, der tidligere var omkring ordningen. Efterlønsordningen er ikke blevet fjernet eller ændret i så drastiske retninger som nogle aktører foreslog. Derimod er efterlønsreformen blevet cementeret. Ordningen vil sandsynligvis fortsætte med at være et tilbud mange år ud i fremtiden.

Det ser heller ikke ud til at befolkningen har ændret deres holdninger til tilbagetrækningen væsentligt. I april 2007, ikke engang et år efter reformen var underskrevet, viste en undersøgelse fra Rambøll Management, at 7 ud af 10 danskere planlægger at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, inden de bliver 67 år. Undersøgelsen viste, at i alt 28 procent vil standse allerede som 60-årige eller før, og yderligere 42 procent vil være stoppet med at arbejde, inden de bliver 65 år. Målingen er foretaget blandt danskere, som er aktive på arbejdsmarkedet, og som er over 46 år. (Jyllandsposten 220507) Også blandt de unge er det usikkert, om velfærdsdebatten har haft en effekt, i hvert fald hvis man ser på en analyse fra Epinion. Her er unge i alderen 18-34 år blevet spurgt, om velfærdsreformen har betydet, at de vil blive længere tid på arbejdsmarkedet, og hvor længe de forestiller sig at arbejde. 38 procent svarer, at de ikke har tænkt sig at forlænge deres arbejdsliv (til mere end 60 år). 58 procent vil højst arbejde to år længere, til de er 62 år, mens kun fire procent vil blive på arbejdsmarkedet i mere end fem år ekstra. (Politiken 210507)

Skal man tro på disse meningsmålinger, er der altså ikke skabt udpræget forståelse for, at senere tilbagetrækning er nødvendigt for samfundets overlevelse. Af de personer der var over 46 år, ville ca. 1/3 stoppe som 60årige, og lidt under halvdelen ville stoppe, inden de blev 65 år. I forhold til de unge ser billedet også nogenlunde sådan ud. Lidt over 1/3 vil stoppe som 60årige og lidt over halvdelen vil fortsætte - dog kun til de er 62 år. De unge er altså ifølge disse målinger lidt mere villige til at arbejde længere tid sammenlignet med de lidt ældre.

Det at reformen har skabt ro omkring efterlønsordningen, og at den dermed er blevet cementeret yderligere som en velfærdsydelse, vil sandsynligvis gøre, at det billede disse meningsmålinger viser, forbliver mere eller mindre intakt i de kommende år. Hvis ordningen anbefales som en ordning det kan betale sig at tilmelde sig, og der ikke yderligere skabes usikkerhed om ordningens fremtid, vil tilslutningen til ordningen sandsynligvis blive omkring det niveau den er i dag.

Kapitel 7



Konklusion

Følgende kapitel vil ud fra en besvarelse af arbejdsspørgsmålene som beskrevet i kapitel 1 svare på specialets problemformulering. Hvert afsnit henviser til et arbejdsspørgsmål.

De historiske spor

Efterlønsreformen fra 1998 har på mange måder en betydning for efterlønsreformen i 2006. For det første har selve fremgangsmåden en betydning for, hvordan regeringen tilrettelægger forløb og metode. I 1998 holder den Socialdemokratisk ledede regering kortene tæt til kroppen, fra de første gang bliver opmærksomme på, at udgifterne til efterlønsordningen stiger, og indtil de beslutter sig for at ændre i ordningen. Derudover udtaler de flere gange, at de ikke vil ændre efterlønsordningen, på trods af at forhandlingerne om ændringerne er i gang. Socialdemokratiets bagland bliver desuden ikke inddraget, hvilket fører til en voldsom kritik fra fagbevægelsen.

Fremgangsmåden bliver under VK-regeringen helt anderledes. Det der opfattes som problemet lægges åbent frem, og der nedsættes en kommission med det hovedformål at forberede befolkningen på ændringer af ordningen. Kommissionen arbejder således i ca. 3 år, hvor de gennem en omfattende kommunikationsvirksomhed, som indeholder en stor mængde oplæg, rapporter, artikler og foredrag, forsøger at påvirke holdninger og skabe forståelse for ændringer af efterlønsordningen. Regeringen bruger altså velfærdskommissionen til at prime dagsordenen for ændringer af efterlønsordningen. Derudover har efterlønsreformen fra 1998 betydning for reformen i 2006, på den måde at de to diskurser som kæmper om at definere Fremtidens velfærd i 2006, også er til stede i 1998. Den samfundsøkonomiske logik, som er dominerende i 1998, er også fremtrædende i 2006. Overfor denne diskurs, står velfærdsdiskursen, som især fagbevægelsen trækker på i 1998. De er imod ændringer af ordningen, fordi det vil få sociale konsekvenser for den gruppe mennesker, der er allermost nedslidt. Det samme gør sig gældende i 2006, hvor især Den alternative velfærdskommission og til dels fagbevægelsen kæmper imod ændringer ud fra samme logik. På den måde kan man sige, at efterlønsreformen fra 1998 danner grundlaget for reformen i 2006. Det spor der sætter rammerne for debatten i 2006, med disse to diskurser som strukturerende for sporet, er en fortsættelse af sporet fra 1998.

De to diskurser som strukturerende for debatten

Gennemgangen af de valgte aktørers diskursivering af fremtidens velfærd har overordnet vist, at to diskurser har struktureret velfærdsdebatten.

På yderpunkterne finder man Velfærdskommissionen, Konservative og Det Radikale Venstre indenfor den samfundsøkonomiske diskurs. På den anden side, indenfor velfærdsdiskursen, finder man DAV, Enhedslisten, SF. I mellem disse to poler befinder Socialdemokraterne, Venstre, Dansk Folkeparti og fagbevægelsen sig, der i forskellig grad indtager positioner indenfor begge diskurser. Følgende vil opsummere, hvordan hver aktør positionerede sig og diskursiverede Fremtidens velfærd, og vise hvordan de hver især forsøgte at overbevise om, at ændringer enten var nødvendige eller ej.

Aktørernes diskursiveringer og overbevisende kommunikation

Venstre er meget stille under debatten, på trods af at Fogh Rasmussen udtaler, at debat og åbenhed skal være grundlaget for debatten. Hver gang talen kommer ind på ændringer i efterlønnen, udtaler Venstre, at velfærdskommissionen først skal komme med deres endelige udspil, før de vil udtale sig. Dog udtaler medlemmer af Venstre sig et par gange under debatten. Først udtales der, at efterlønsordningen ikke skal ændres, fordi den ikke er en trussel, senere, efter valget i 2005, udtales det, at det er uomgængeligt, at ordningen skal ændres. Disse udtalelser erklæres dog visse gange som personlige udmeldinger og ikke som et udtryk for Venstres holdninger.

Ved at være tavse på denne måde undgår partiet at skubbe vælgere fra sig. Venstre er formentlig i et dilemma imellem, hvilken diskursiv position de skal indtage. En position med Velfærdsdiskursen ville sandsynligvis betyde, at partiet ville blive italesat som samfundsøkonomisk uansvarlig. En positionering udelukkende med den samfundsøkonomiske diskurs, kunne betyde at opbakningen fra nogle af de socialdemokratiske vælgere ville forsvinde. Dermed kan Venstres tavshed ses som et strategisk valg, der skal sikre Venstre en stærk position blandt vælgerne. Tavsheden bliver brudt af regeringens velfærdsudspil, hvor den samfundsøkonomiske diskurs har haft den største betydning. Efterlønsalderen skal nu ændres til 63 år, og det personlige kontingent sættes op. Det er et klart økonomisk rationale der danner grundlaget for forslagene – efterlønsordningen er for dyr og derfor må der spares.

Konservative har sandsynligvis trukket Venstre i denne retning. Konservative er igennem hele debatten positioneret sig markant indenfor den samfundsøkonomiske diskurs. En økonomisk krise, som vil gå ud over fremtidens generationer, venter forude, og derfor må der handles med rettidig omhu og ansvarlighed. Det skal gøres ved at ændre i en række velfærdsydelse - herunder efterlønnen.

Konservative mener, at efterlønnen skal sikres som en rettighed, men kun for dem der er allermost nedslidte. Efterfølgende accepteres dog efterlønnen som en rettighed for netop alle, og ikke kun de særligt nedslidte.

Retorisk gør Konservative meget brug af logosappeller. Det *konstateres*, at det vil føre til en økonomisk

krise, hvis der ikke laves ændringer. Der tales til den *sunde, logiske fornuft* for at overbevise om at ændringer er højst nødvendige. Logosappellerne suppleres med en række patosappeller, som skal overbevise ved at tale til modtagernes følelser. Således inddrages talelinier om, at det kommer til at gå ud over børnene, hvis der ikke gennemføres ændringer. På samme måde inddrages en trussel om markante skattestigninger, hvis ikke de forslåede ændringer gennemføres. Således bruges skræmmende elementer i Konservatives argumentation.

Den samme argumentation bruges af Velfærdskommissionen, hvis udgangspunkt også er velfærdssamfundets finansieringsproblem. Efterlønnen kommer her ind som en besparelsesmulighed og en mulighed for at skabe samfundsøkonomisk balance. *Ansvarlighed* må udvises, og der må handles med rettidig omhu. På samme måde som Konservative bruges der en konstaterende retorik, som suppleres med en følelsesmæssig argumentation. Her bringes fremtidige generationer ind i billedet, og ændringerne må gennemføres for deres skyld.

Der lægges særligt vægt på fire af kommissionens forslag: Skattestigninger, at skære i de offentlige budgetter, at indføre brugerbetaling i sundhedssystemet eller sikre højere beskæftigelse, her at ændre efterløn og pension. De fire forslag bliver italesat som de eneste, der kan redde velfærdssamfundet, og det kommer til at fremstå som om, man ved at vælge en eller flere af disse kan forhindre den økonomiske krise. I den forbindelse kommer senere tilbagetrækning til at fremstå som den mindst skræmmende ændring. Således har velfærdskommissionen med denne argumentation og framing af disse fire forslag som de eneste effektive, forsøgt at skabe forståelse om en efterlønsreform.

Velfærdskommissionens skræmmende forslag bruges strategisk af regeringen. Da kommissionen har fremlagt, skrottes de alle, med undtagelse af ændringer i efterlønnen, af regeringen. Dermed er kommissionens forslag udelukkende blevet brugt til, at skabe forståelse for ændringer er nødvendige. Når kun efterlønsændringer vælges, fremstår det som, om det er billigt sluppet i forhold til de andre skræmmende forslag.

Som en reaktion på Velfærdskommissionens forslag nedsætter Socialpolitisk Forening Den Alternative Velfærdskommission. Hvor Velfærdskommissionen kan ses som hovedaktør indenfor den samfundsøkonomiske diskurs, kan den alternative velfærdskommission ses som hovedaktør indenfor velfærdsdiskursen. Dermed er DAV's diskursivering modsat velfærdskommissionens. DAV opfatter efterlønnen som en social foranstaltning, en velfærdsgode og en ret, og er særdeles kritiske overfor Velfærdskommissionens andre forslag, der ifølge DAV vil have en række sociale konsekvenser. Hvor velfærdskommissionen mener, at der ikke er råd til at forsætte velfærden, mener DAV, at der er råd. Den alternative velfærdskommission forsøger at overbevise om, at de har ret, og RVK har uret gennem

en videnskabelig logos baseret kritik af RVK. Velfærdskommissionens metoder, modeller og videnskabelighed angribes som led i at overbevise om ændringer af velfærden ikke er nødvendige. Der bruges i modsætning til de andre aktører ikke patosappeller, selvom DAV tager udgangspunkt i de sociale konsekvenser af Velfærdskommissionens forslag. Derimod argumenterer DAV udelukkende ved hjælp af logosappeller, hvilket gør deres kommunikation mindre egnet til mediemæssig dækning. Socialdemokraterne indtager, som ovenstående figur viser, en slags midterposition i forhold til de to diskurser. Da Thorning-Schmidt bliver formand, er der ingen tvivl om, at efterlønnen skal ændres under hendes formandskab. Med Thorning-Schmidt som formand positionerer Socialdemokraterne sig ved den samfundsøkonomiske diskurs. Der er et finansieringsproblem, som skal løses ved at ændre efterlønnen, som foreslås sat op til 62 år.

Et andet forslag, hvor målet er at spare, er at sætte anciennitetskravet op til 38 år. Kun dem der har været medlem af en A-kasse i 38 år, hvilket vil sige hovedsageligt dem med kort uddannelse, skal have ret til efterløn. Der bruges samme argumenter, som Konservative bruger, hvor det konstateres at velfærdssamfundet vil lide overlast, med mindre der gøres noget. Socialdemokraternes forslag italesættes som det, der kan redde velfærdssamfundet.

Det er vigtigt for Socialdemokraterne at konstruere et billede af partiet som et ansvarligt parti, der vil forhindre de økonomiske trusler, der venter forude. Billedet er vigtigt fordi opbakning til Socialdemokraterne er faldende, og fordi blandt andet regeringen forsøger at skabe et billede af Socialdemokraterne som utroværdige og ikke forhandlingsdygtige, og dermed ikke et troværdigt regeringsparti. Således er det Socialdemokratiets legitimitetsproblemer, der udstikker deres position i debatten.

Andre gange i debatten trækker Socialdemokraterne dog på velfærdsdiskursen. Velfærdsdiskursens vægt på sociale aspekter kommer til udtryk i Socialdemokraternes forslag om at fjerne efterlønskointingentet. Det skal nemlig ikke være pengepungen, der skal afgøre om, man skal have efterløn.

Socialdemokratiet trækker på både den samfundsøkonomiske diskurs og velfærdsdiskursen fordi begge positioner kan bruges strategisk til at styrke deres position. En positionering ved den samfundsøkonomiske diskurs skaber et billede af Socialdemokraterne som et ansvarligt og troværdigt parti, og en positionering ved velfærdsdiskursen styrker forholdet til Socialdemokraternes traditionelle vælgere. Dog kan man sige at den samfundsøkonomiske diskurs får størst betydning for partiets position. Da Dansk Folkeparti tilbyder et flertal udenom regeringen, hvor efterlønnen dermed kunne sikres, vælger Socialdemokraterne at sige nej og fortsætter forhandlingerne om ordningens ændringer.

Socialdemokraternes positionering har en væsentlig betydning for, at der skabes enighed om en forhøjelse af efterlønsalderen. Effekten af at Socialdemokraterne positionerede sig sammen med den øvrige venstrefløj og velfærdsdiskursen, ville sandsynligvis være, at efterlønsalderen ikke var blevet ændret.

Fagbevægelsen er på mange måder enige med Socialdemokratiet, hvilket også har en stor betydning for hvorfor efterlønnen blev ændret. Som udgangspunkt accepteres der i LO's velfærdsudspil at, der må ske nogle ændringer for at imødekomme velfærdsstatens finansieringsproblem. Der skal spares, og her bruges også efterlønnen som sparemulighed.

LO bruger den samme enten-eller retorik som Velfærdskommissionen, hvor enkelte forslag stilles op som de eneste effektive ændringsmuligheder. For at spare på efterlønnen foreslås, i lighed med Socialdemokraterne, at efterlønnen prioriteres til dem med det mest nedslidende arbejdsliv ved et 38 års anciennitetskrav. Dette kan ses som en positionering på linie med den samfundsøkonomiske diskurs. Dog trækker fagbevægelsen i ligeså høj grad på velfærdsdiskursen, hvor det væsentligste ikke er at skabe balance i økonomien, men i højere grad at skabe bedre vilkår for deres medlemmer.

Fagbevægelsen lægger dermed stor vægt på, at det vil have sociale konsekvenser, hvis efterlønsordningen udfases, og i lighed med Socialdemokraterne vil LO have fjernet eller reduceret efterlønskontingentet. Fagbevægelsen balancerer på samme måde som Socialdemokraterne mellem de to diskursive positioner. Fagbevægelsen med LO i spidsen ønsker at udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed, men er samtidig bevidste om, at de foreslåede ændringer vil have sociale konsekvenser for en stor del af medlemmerne. Dog får velfærdsdiskursen den største betydning for fagbevægelsens positionering.

Medierne har en betydelig rolle i kampen. Med mediernes redigerende magt er der i høj grad sket et fravalg i vinkler på debatten. Velfærdskommissionen er nævnt 2221 gange og Den alternative velfærdskommission kun 103 gange. Dette kan forklares ud fra de kriterier medierne arbejder ud fra. Selvom et af disse kriterier er konflikt, sættes der meget sjældent fokus på de to kommissioners konfliktprægede relation. Til gengæld opfylder det billede, velfærdskommissionen skabte af Fremtidens velfærd, mange andre af de nyhedskriterier medierne arbejder efter. Således medvirker medierne til, at udbrede velfærdskommissionens skræmmebillede af hvordan fremtiden vil se ud, hvis der ikke bliver lavet reformer. Billedet af et samfund hvor skattestigninger og brugerbetaling bliver en realitet, og hvor der ikke er råd til velfærd i fremtiden, så nutidige generationers børn og børnebørn vil leve en fattigere tilværelse. Billedet bidrager både med *sensation*, *aktualitet*, *identifikation* og *væsentlighed*, og er således efter mediernes logik *bedre historier*, end de historier velfærdsdiskursens repræsentanter bidragede med

– og bedre historier sælger bedre. Mediernes fravalg har den konsekvens, at kendskabet til den alternative velfærdskommissions diskursiveringer begrænses, og dermed at velfærdskommissionens billeder, argumenter og betydningsdannelser kommer til at fremstå som sande og objektive. Kendskab og tilgængelighed har en betydning for udbredelsen og magtforholdet i mellem de to diskurser, og dermed har medierne en rolle i debatten, og er sandsynligvis medvirkende til, at den samfundsøkonomiske diskurs kommer til at sætte rammerne for debatten.

Hegemoniske interventioner – konflikt eller hegemoni?

De to diskurser, velfærdsdiskursen og den samfundsøkonomiske diskurs, kæmper under debatten fra 2003-2006 om at sætte deres præg på reformen. De to diskurser er som poler til hinanden – de indgår i en antagonistisk relation, hvor hver diskurs truer den andens eksistens. Derfor er målet at opløse den anden diskurs gennem hegemoniske interventioner, hvor elementer reartikuleres og dermed gives en betydning, der passer ind i diskursernes strategi. De aktører, der trækker på den samfundsøkonomiske diskurs, har gennem debatten forsøgt at reartikulere elementer fra velfærdsdiskursen. Begreber er forsøgt givet ny betydning. Særligt begreber som solidaritet og retfærdighed er forsøgt indholdsudfyldt på en ny måde. Der er således blevet stillet spørgsmålstejn ved, om det er solidarisk, at nogle kan gå på efterløn, når andre arbejder videre og venter med efterløn, og om det er retfærdigt, at folk der ikke er nedslidte, benytter ordningen. Den alternative velfærdskommission har ud fra velfærdsdiskursen forsøgt at opløse den samfundsøkonomiske diskurs ved at kritisere velfærdskommissionens synspunkter, metode og videnskabelighed.

Disse hegemoniske interventioner fører ikke til en hegemonisk tilstand, hvor én diskurs dominerer diskursordenen. Begge diskurser får betydning for reformen, selvom den samfundsøkonomiske diskurs sætter rammerne for debatten. Den samfundsøkonomiske diskurs vinder kampen mod velfærdsdiskursen på det punkt, at der opstår en enighed i det politiske om, at ændringer er nødvendige. En del af disse ændringer er efterlønnen, og en forhøjelse af efterlønsalderen opnår også status af at være en nødvendighed. Alle de her valgte aktører, på nær Den alternative velfærdskommission, går ind for en forhøjelse af efterlønsalderen. Det er i høj grad den samfundsøkonomiske diskurs, der har æren for denne konsensus. Aktørerne er så opsatte på at udvise samfundsøkonomisk ansvarlighed, at de simpelthen ikke kan gå imod en ændring af efterlønsalderen. Den samfundsøkonomiske diskurs har hegemoniseret dele af den politiske praksis – man kan ikke være et troværdigt parti, hvis man ikke udviser samfundsøkonomisk ansvarlighed. En fastholdelse af efterlønsalderen på 60 år er i debatten

blevet konstrueret som et tegn på det modsatte - nemlig samfundsøkonomisk *uansvarlighed*. Således skabes der konsensus om en forhøjelse af efterlønsalderen.

På trods af at økonomiske problematiseringer og løsningsmodeller har domineret debatten, får den samfundsøkonomiske diskurs ikke så stor betydning, som den kunne have fået. Velfærdsdiskursen er stærk og trækker reformen i en anden retning. Havde den samfundsøkonomiske diskurs været aldeles hegemonisk ville efterlønsreformen have set anderledes ud. Efterlønnen var formentlig blevet udfaset eller efterlønsalderen sat højere op, og sociale tiltag havde ikke fået så stor betydning. Dette skyldes velfærdsdiskursen stærke position. Kapitel 4 viste, at forandringer i velfærdsstatens indretning er svære at gennemføre, og at forandringsprocesser mange gange er mislykkedes. På samme måde lykkedes det altså ikke i 2006, på baggrund af en 3 år lang debat hvor holdninger til velfærdsstaten er forsøgt ændret og der er arbejdet hårdt for at skabe forståelse for ændringer, at ændre velfærdsstaten væsentligt. Sporafhængighedsbegrebet har bidraget med en forståelse af dette.

Et særligt spor sætter nogle begrænsninger for hvilke ændringer, der er mulige at gennemføre i den danske velfærdsstat. Sporet er en del af en diskursiv magtbalance, hvor velfærdsdiskursen har en særlig stor betydning, hvilket gør det svært at dislokere eller opløse den. Den samfundsøkonomiske diskurs har ikke haft fuldstændig held til dette. Men det betyder ikke at velfærdsdiskursen er hegemonisk. Ingen af de to diskurser har opnået dominans – der er stadig konflikt imellem dem. En konflikt der sandsynligvis vil komme til udtryk mange gange i fremtidige debatter om velfærdsstatens indretning.

Reformens betydning

Velfærdsreformen er resultatet af en af de mest omfangsrige diskussioner i nyere dato omhandlende velfærdsstatens indretning. I denne debat er der blevet stillet spørgsmålstejn ved centrale elementer i den universelle velfærdsstat.

Både Konservative, Velfærdskommissionen, Socialdemokraterne og fagbevægelsen har ønsket at dreje efterlønsordningen i en mere behovstestet retning, hvor kun dem med behov skulle have gavn af ordningen. Konservative og Velfærdskommissionen har begge forsøgt at udfase ordningen, dog gik Konservative bort fra dette forslag senere i debatten. Disse aktører har stillet spørgsmålstejn ved om det er retfærdigt og solidarisk at alle kan benytte efterlønsordningen, og Socialdemokraterne og Fagbevægelsen har med deres forslag om 38 års anciennitetskrav kommet med et konkret forslag til, hvordan man kan skelne, mellem dem der har behov, og dem der ikke har behov. Disse aktører har alle trukket på en altruistisk solidaritetsopfattelse, hvor det anses som uretfærdigt, hvis personer uden behov

benytter sig af velfærdsydelse. Velfærdskommissionen har kaldt det usolidarisk, at folk går på efterløn fordi det ifølge kommissionen betyder at andre må arbejde mere. Vælgerinterviewene delte opfattelsen af, at kun personer med et langt og hårdt arbejdsliv bag sig skulle have ret til efterløn, og således har den altruistiske solidaritetsopfattelse også grobund uden for det politiske.

Som beskrevet får velfærdsdiskursen en stor betydning for reformen, og det gælder også i forhold til disse aspekter. Efterlønsordningen bliver *ikke* drejet i en mere behovsbaseret retning som den kendes i liberale velfærdsstater. Efterlønsordningen vedbliver med at være en rettighed for alle, hvis de dog kan opfylde anciennitetskravene.

Tilknytning til arbejdsmarkedet har altid været et krav for at benytte efterlønsordningen, og dermed minder efterlønnen om ordninger kendt fra korporative velfærdsstater, hvor ens ret til velfærdsydelse hænger sammen med ens arbejdsmarkedstilknytning. Dog har ordningen fået mere og mere præg af at være en universel ordning, som beskrevet i kapitel 4. I debatten har aktører forsøgt at pille det universelle præg ud af ordningen og dreje den i en mere og mere forsikringspræget korporativ retning. Dette er i et vist omfang lykkedes. Med reformen får tilknytning til arbejdsmarkedet større betydning, da anciennitetskravet stiger fra 25 til 30 år. Det vil sige, at man senest skal melde sig til ordningen som 30årig.

Udviklingen i anciennitetskravet har dermed bevæget sig fra 10 år i 1980'erne til altså 30 år i 2006. Denne udvikling kan ses som en del af udviklingen "fra welfare til workfare", hvor arbejdsmarkedstilknytning er mere og mere afgørende for ens velfærd, og hvor kollektivt ansvar i stigende grad ændres til individuelt ansvar.

Dog får velfærdsdiskursen også her en betydning, for havde den samfundsøkonomiske diskurs været mere magtfuld, var anciennitetskravet sandsynligvis blevet højere, for eksempel på 38 år som Socialdemokraterne og fagbevægelsen foreslog.

På trods af at arbejdsmarkedstilknytning får mere og mere betydning, var der også forsøg på at dreje ordningen i en mere universel retning. Socialdemokraterne og Fagbevægelsen foreslog således at efterlønskontingentet frafaldt, så ordningen blev endnu mere omfattende og inkluderende. Dette blev ikke vedtaget. Dog blev der med reformen skabt en fortrydelsesordning, så dem der har fravalgt ordningen, alligevel kan melde sig til. På den måde bliver tilslutningen til ordningen sandsynligvis endnu mere omfattende. Derudover er der nu skabt en ro omkring ordningen, der sandsynligvis vil få flere til at tilmelde sig ordningen. Dermed kan man sige at ordningen, fordi den udbredes til at omfatte flere, får et mere universelt præg.

De svære forandringer

Specialet har vist, hvordan forskellige aktører kæmpede om at påvirke fremtidens velfærd og dermed også efterlønsordningen. Kampen var slået stort op, og forandringerne forekom markante og omfattende. Aktører forsøgte at overbevise om at ændringer var nødvendige, og at netop ændringer af efterlønnen var uomgængelige. Befolkningens holdninger blev forsøgt påvirket blandt andet ved hjælp af nedsættelse af en kommission, der blev tildelt 32 millioner kroner for dette arbejde. Der blev satset stort, og det hele var et eksempel på *moderne politisk ledelse*, hvor det centrale var at *forberede* reformer og "få befolkningens holdninger med" i stedet for at trække forandringer ned over hovedet på befolkningen. Effekten af den holdningspåvirkende kommunikation har ikke været markant. Procentdelen der har været imod ændringer, har været nogenlunde konstant gennem debatten, og der er ikke – som aktørerne bag holdningspåvirkningen sandsynligvis havde forventet – markant flere der er for ændringer af velfærdsstatens ydelser.

Diskussionerne om hvordan vores velfærdsstat skal indrettes vil sandsynligvis fortsætte i fremtiden, og forsøg på at ændre befolkningens holdninger vil få mere betydning. Dean (2006) mener for eksempel at moderne styring i samfundet har bevæget sig fra en:

Suveræn, repressiv magtudøvelse som opkræver og virker igennem retten til at tage liv, til en magtudøvelse som derimod taktisk søger at forme, stimulere, fremelske og lægge til rette. (Dean 2006:14)

Styring handler i dag om, at forme individers adfærd, så den stemmer overens med bestemte normsæt eller med de bestemte mål "afsender" har." (Dean 2006:43) Tilgangen Venstre havde til velfærdsdebatten med holdningsændringer som et redskab til reformsucces, kan altså ses som et eksempel på at den moderne styring Dean taler om.

Som de klassiske vælgertilknyningsmønstre i stigende grad nedbrydes, og det således ikke længere er fuldt ud givet, at landmænd stemmer på Venstre, og at arbejdere stemmer på Socialdemokraterne, vil holdningsarbejde sandsynligvis blive mere og mere udbredt i dansk politik. Analysen her har dog vist, at dette arbejde besværliggøres af at mening, og dermed også holdninger ofte polariseres – så to meningsstrukturer eller diskurser står overfor hinanden. Hvis denne binære struktur opløses, så kun én diskurs dominerer, vil holdningsarbejdet kunne lykkes, fordi der i en tilstand af hegemoni vil være et mindre antal subjektpositioner.

Velfærdsdiskursen har i debatten bidraget med en række subjektpositioner, som har forhindret den samfundsøkonomiske diskurs i at opnå hegemoni – og dermed også forhindret at Venstres

holdningsbearbejdende strategi fuldt ud lykkedes.

De kampe der foregår om, at definere vores velfærdsstat er en fordel for demokratiet og for velfærdsstaten, fordi de bidrager med en refleksion over hvilken retning velfærdsstaten skal bevæge sig. Og uden konflikter og brydninger ville befolkningens holdninger i højere grad kunne formes efter for godt befindende.

Kapitel 8



Litteraturliste

Andersen, John & Larsen, Jørgen Elm – Velfærdsstat og velfærdssamfund i Sociologi – en grundbog til et fag, Hans Reitzels Forlag 1998

Andersen, Jørgen Goul & Borre, Ole - Politisk forandring – værdipolitik og nye skillelinier ved folketingsvalget 2001, Systime 2003,

Andersen, Jørgen Goul – Velfærdsstatens værdigrundlag og institutioner: behov, præstation og medborgerskab som principper for velfærd i Per H. Jensen (Red.) Velfærd – dimensioner og betydninger, Frydenlund 2007

Andersen, Niels Åkerstrøm – Diskursive analysestrategier, Nyt fra samfundsvidenskaberne 1999

Burr, Vivian – Social constructionism, Second edition, Routledge 2003

Christiansen, Peter Munk & Togeby, Lise – Magten i Danmark, Gyldendal 2005

Dahl, Henrik - Hvis din nabo var en bil.. en bog om livsstil, Akademisk forlag, 2005

Dean, Mitchell - Governmentality – Magt og styring i det moderne samfund, Forlaget Sociologi, 2006

Dyrberg, Torben Bech & Hansen, Allan Dreyer & Torfing, Jacob (Red.) – Diskursteorien på arbejde, Roskilde Universitets forlag, 2000

Esping Andersen, Gøsta - The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, 1990

Greve, Bent - Velfærdssamfundet – myter og facts, Hans Reitzels Forlag, 2005

Hansen, Allan Dreyer– Diskursteori i et videnskabsteoretisk perspektiv i Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne 2003

Hjarvard, Stig & Kristensen, Nete Nørgaard, Ørsten, Mark - Mediernes dækning af invasionen af Irak 2003, Modinet, 2004.

Jønsson, Rasmus & Larsen, Ole - Professionel politisk kommunikation – et studie af 20 dages valgkamp, Akademisk forlag 2002.

Jørgensen, Charlotte & Onsberg, Merete – Praktisk argumentation, Nyt teknisk forlag, 2006

Jørgensen, Marianne Winther & Phillips, Louise – Diskursanalyse som teori og metode, Roskilde Universitetsforlag 1999

Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal – Det radikale demokrati – Diskursteoriens politiske perspektiv, Roskilde Universitetsforlag, 2002

- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal** – Demokrati og hegemoni, Akademisk forlag, 1997
- Larsen, Thomas** – Anders Fogh Rasmussen – I godt vejr og storm, Gyldendal, 2004.
- Rasmussen, Finn** – Massemedier – nyhedsformidling og meningsdannelse, Columbus, 1996
- Ræbild, Jesper & Kristiansen, Holger Spangsberg** – Efterlønsreformen bag facaden, Columbus, 2001
- Togeby, Lise** - Man har et standpunkt... Om stabilitet og forandring i befolkningens holdninger, Aarhus universitetsforlag, 2004
- Thomsen, Jens Peter Frølund** – Diskursanalyse, i Klassisk og moderne samfundsteori, Heine Andersen & Lars Bo Kaspersen (Red), Hans Reitzels Forlag, 2002
- Torfin, Jakob** – Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse, Aarhus Universitetsforlag, 2004
- Torfin, Jacob** – Velfærdsstatens institutionelle forandring, i Institutionel teori, Klaus Nielsen (Red), Roskilde Universitetsforlag, 2005
- Windahl, Sven & Signitzer, Breno** – Multi-step flow approaches i Using communication theory: An introduction to planned communication, London:Sage 1992

Arbejdsrapporter

- Andersen, Goul Jørgen**, Den universelle velfærdsstat er under pres – Men hvad er universalisme? 1997
- Cova, Bernard**, Tribal marketing - The tribalisation of society and its impact on the conduct of marketing, 2002
- Greve, Bent** – Denmark: Universal or not so universal welfare state, Social policy & administration vol. 38, No. 2, 2004
- Kristensen, Catharina Juul**, Universalisme – en diskussion af begrebet i en senmoderne velfærds kontekst, 2005
- Larsen, Christian Albrekt**, Velfærdsstatens spor – en historisk komparativ policyanalyse af to efterlønsreformer, 1998
- Lund, Anker Brink** – Forskning om medier og demokrati, Danske Dagblades Forenings debatserie nr. 16, 2001
- Tynell, Jesper** - "Det er min egen skyld" – nyliberale styringsrationaler indenfor Human Ressource Management, Tidsskrift for arbejdsliv, 4. årg. Nr. 2, 2002

Vigsø, Orla – Politisk marketing, Center for virksomhedskommunikation, Working paper 5, 2004
<http://www.kommunikationsforum.dk/log/Vigs%F8%20Politisk%20marketing.pdf>

Rapporter og udspil

Dansk Arbejdsgiverforening, Ældre og arbejdsmarked, 2003

Den alternative velfærdskommission, Velfærdssamfundets samfund – En kritik og perspektivering af Regeringens Velfærdskommission – og nogle alternativer, Socialpolitisk forlag, 2005

LO, 2005a, Vejen frem er flere i gang 2005 http://lo.dk/upload/LO/Documents/2/2142_3099.pdf

LO, 2005b, LO's velfærdsrapport, I arbejde for velfærd 2005 <http://lo.dk/publications/download/4121.pdf>

Aftale om velfærdsreform juni 2006 <http://www.fm.dk/db/filarkiv/15159/velfaerdsaftale.pdf>

Velfærdskommissionen - Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv, 2004

Velfærdskommissionen - Fremtidens velfærd – vores valg, 2005

Velfærdskommissionen - Høring: Fremtidens velfærd - vores valg, 2006

Socialdemokraterne – Velfærd – Socialdemokraternes udspil, 2005

Regeringen - Fremtidens velstand og velfærd, 2006