

# DØR LÆGEN NØDVEN- DIGVIS, OG LYKKEDES OPERA- TIONEN NU OGSÅ SÅ GODT?

**Socialdemokratiet og velfærdsstaten på den politiske dagsorden i Danmark**

**Af Christoffer Green-Pedersen**

**Velfærdsstaten er et af de helt afgørende temaer på den politiske dagsorden i Danmark. Temaet har traditionelt været domineret af Socialdemokratiet, men det synes ikke på oplagt længere. Artiklen diskuterer hvad der er sket og om det er en uafvendelig udvikling.**

**S**ocialdemokratiet kæmper til stadighed med dårlige meningsmålinger, og partiets vælgertilslutning har været for næsten konstant nedadgående siden 1998-valget. Samtidig synes velfærdsstaten imidlertid at være politisk stærk som aldrig før. På trods af den nuværende diskussion om efterlønsreform har det borgerlige flertal siden 2001 ikke gennemført noget ideologisk frontalangreb på velfærdsstaten. Snarere tværtimod. En central del af Venstres strategi til at erobre og fastholde regeringsmagten – og i øvrigt også for Dansk Folkepartis strategi til at bevare sin vælgertilslutning – har været at være mere socialdemokratisk end Socialdemokratiet. Konkret har Venstre har Venstre bekendt sig til velfærdsstaten gennem løfter om og faktisk gennemførte forbedringer af velfærdsstaten. Finanslovsforhandlingerne i efteråret 2005 med diskussionerne om forbedringer af førtidspensionen illustrerer dette til fulde. Uanset hvilken reformtype for at sikre en højere tilbagetrækningsalder der gennemføres, synes den danske velfærdsstat således politisk uantastelig og opbakning til den et “must” for politisk overlevelse i Danmark. Liberale idéer om minimal-staten synes helt døde – personificeret i den udvikling, som landets statsminister har gennemgået de seneste ti år. Den lidt paradoksale situation er altså, at mens velfærdsstaten er et populært, politisk faktum i Danmark, så er Socialdemokratiets centrale politiske rolle det ikke. Som Jørgen Goul Andersen har formuleret det, kan forholdet mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten sammenfattes med, at “operationen lykkedes, men lægen døde.”<sup>1</sup> Socialdemokratiets politiske projekt nummer ét i efterkrigstiden, den danske velfærdsstat, synes at være en kæmpesucces, som andre partier end Socialdemokratiet høster de politiske frugter af.

Denne artikels formål er ikke at påstå, at velfærdsstaten mangler politisk opbakning hos hverken partierne eller vælgerne, eller at påstå, at Socialdemokratiet ikke har problemer med vælgertilslutningen. Artiklen for-

søger dog at nuancere begge elementer i historien og især spørgsmålet om, hvor vellykket den socialdemokratiske velfærdsstatsoperation egentlig er i Danmark. I forhold til Socialdemokratiets situation beskriver artiklen nogle bredere udviklingstræk i dansk politik, der kan karakteriseres som en udvikling fra klasse- til mediepolitik,<sup>2</sup> og som er nødvendige for at forstå den afkobling af en prægiven sammenhæng mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten, der er skitseret ovenfor, og for at vurdere den fremtidige konsekvens af denne afkobling for Socialdemokratiet. I forhold til spørgsmålet, om den socialdemokratiske velfærdsstats operation nu lykkedes i Danmark, tager diskussionen udgangspunkt i den danske sociolog Gøsta Esping-Andersens arbejde om den historiske udvikling af den danske velfærdsstat, der påpeger, at de politiske kampe om velfærdsstaten i høj grad har handlet om dens grænser, dvs. grænserne mellem stat og marked. Markedsløsninger betyder afpolitisering og dermed ikke det kollektive politiske pres for bedre velfærdsstatsordninger, der driver mange forbedringer af den. Velfærdsstatens politiske succes knytter sig således netop til de områder, der er blevet defineret som en del af velfærdsstaten og ikke som en markedsopgave. Dette kan illustreres ved udviklingen i den partipolitiske interesse for bolig- og pensionspolitik, hvor markedet spiller en stor rolle i modsætning til sundhedspolitik, som er en kernetilstand af den danske velfærdsstat.

### **Fra klassepolitik til mediepolitik**

For at forstå relationen mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten i dag er det nødvendigt at have et par mere generelle udviklingstræk i dansk politik in mente. På det vælgermæssige plan viser de danske valgundersøgelser en meget tydelig udvikling væk fra klasseafstemningsadfærd over til såkaldt issue-voting, dvs. at vælgerne forholder sig til de emner, de finder politisk vigtige, og stemmer på det parti, de mener, er mest kompetent til at håndtere disse emner. Mens arbejdere tidlige-

re stemte på Socialdemokratiet, fordi det gjorde arbejdere, kan de i dag stemme på Socialdemokratiet til ét valg, fordi de mener, at partiet er bedst til at bekæmpe ledigheden, og på Dansk Folkeparti til næste valg, fordi de ses som bedre til at håndtere flygtninge- og indvandrerspørgsmålet. Vælgerundersøgelserne viser også, at vælgerne er blevet mere tilbøjelige til at skifte parti fra valg til valg.<sup>3</sup>

For partierne er konsekvenserne af disse forandringer i vælgerfærden for så vidt ligetil. Så længe vælgerne adfærd var relativt forudsigelige på baggrund af deres klassetilhørsforhold, kunne partierne koncentrere sig om politiske kompromisser og alliancer på baggrund af de sociale interesser, de repræsenterede. I dag er de tvunget ud i at bruge væsentlige dele af deres opmærksomhed på at påvirke den partipolitiske dagsorden. Dvs. hvad er det for emner, som partierne skal diskutere indbyrdes, og som de vil have vælgerne til at forholde sig til på valgdagen? Man skal ikke læse længe i studier af danske vælgere for at opdage, at det gør en meget væsentlig forskel, om vælgerne stemmer ud fra deres syn på partierne angående arbejdsløsheden eller vedrørende flygtninge og indvandrere.<sup>4</sup> Kontrol med den partipolitiske dagsorden er således blevet en nøgleopgave for partierne.<sup>5</sup> Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at kampen om, hvilke emner vælgerne skal forholde sig til, i høj grad er noget, der foregår via medierne. Politisk kommunikation foregår i dag således stort set udelukkende via medierne, blandt andet fordi det markante fald i medlemstallet i de politiske partier har betydet, at de kun har begrænset anvendelse som kanal for politisk kommunikation.<sup>6</sup> Samlet set er der således sket en afkobling af forbindelsen mellem de politiske partier og det omgivende samfund. Hvor partierne tidligere var klare repræsentanter for samfundsmæssige interesser, er de i dag mere selvstændige organisationer.

Et centralt aspekt af denne udvikling er, at den politiske dagsorden er blevet mere differentieret. Tilbage i 1950'erne, 1960'erne og 1970'erne handlede dansk politik primært om økonomiske og fordelingsmæssige spørgsmål.



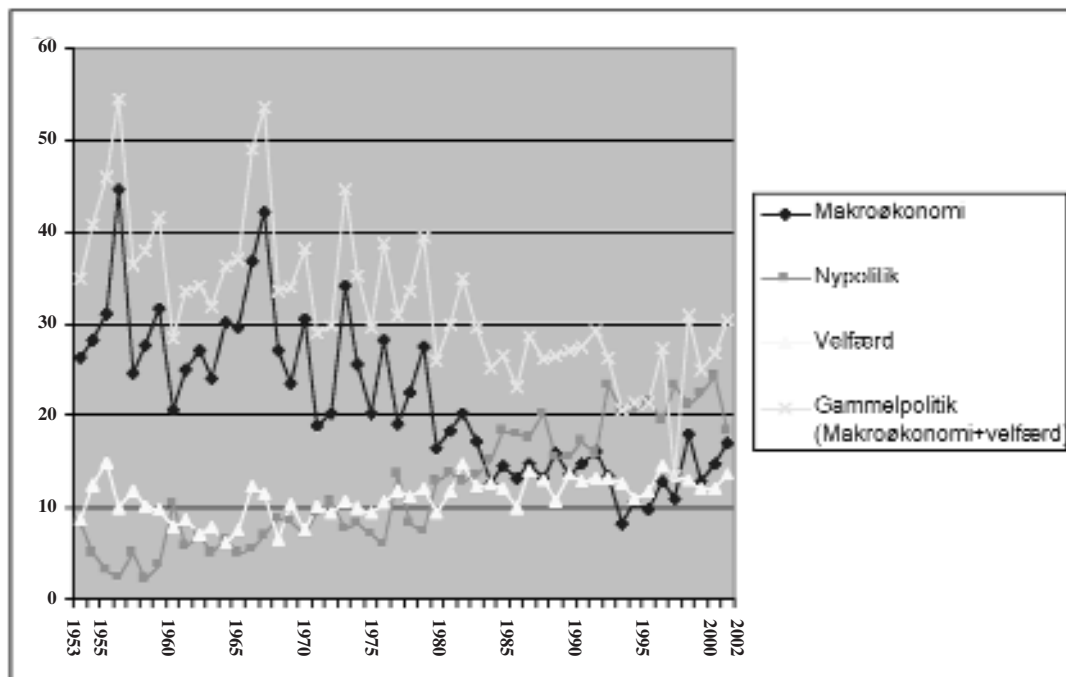
*Sundhedspolitikken er blevet et vigtigt velfærdspolitisk emne. Her ses Odense sygehus. (ABA)*

Disse emner er ikke forsvundet fra den politiske dagsorden, men de er blevet relativt mindre vigtige. Til gengæld er emner som flygtninge og indvandrere, lov og orden samt miljø blevet relativt mere vigtige. Den udvikling kan aflæses i figur 1, som viser, hvor stor en del af den partipolitiske opmærksomhed, målt ved debatlængden i Folketinget,<sup>7</sup> der vedrører henholdsvis makroøkonomiske spørgsmål og nypolitiske spørgsmål som flygtninge og indvandrere, miljø samt lov og orden.<sup>8</sup> Samtidig viser figuren også udviklingen i den politiske opmærksomhed omkring velfærdsstatsemner.<sup>9</sup> Velfærdsstaten har altid haft en betydelig politisk opmærksomhed, men figuren viser, at den politiske opmærksomhed omkring velfærdsstatspolitiske emner har stabiliseret sig på et højt niveau. Sagt på en lidt anden måde så har velfærdsstaten udviklet sig fra at være ét af de traditionelle højre-venstre eller gammelpolitiske emner, som dominerede dansk politik, til i dag at være det helt centrale gammelpolitiske spørgsmål. Den øgede opmærksomhed omkring velfærdsstaten har dog ikke forhindret, at gammelpolitiske emner samlet set fylder

mindre i den partipolitiske debat, end de gjorde tilbage til perioden fra 1953 og frem til 1980'erne.

I lyset af de beskrevne ændringer i dansk politik er der et spørgsmål, der bliver centralt, nemlig spørgsmålet om emneejerskab, eller hvordan vælgerne vurderer partiernes evne til at håndtere forskellige emner. Når spørgsmålet om, hvilke emner der skal være afgørende for stemmeadfærden, er så centralt, skyldes det, at vælgerne vurderer partiernes kompetence med hensyn til forskellige emner forskelligt. De danske valgundersøgelser dokumenterer således klart, at der er forskel fra emne til emne på, hvorledes vælgerne ser på partierne.<sup>10</sup> Vælgerne ser traditionelt Socialdemokratiet som gode med hensyn til emner som miljø, velfærd og arbejdsløshed, men som dårligere end de borgerlige med hensyn til emner som skat, betalingsbalance, lov og orden samt flygtninge og indvandrere. Denne situation åbner op for to partistrategier med hensyn til at sikre vælgermæssige gevinster. Den ene er at få skubbet politisk opmærksomhed over på emner, hvor ens parti har et emne-

Figur 1. Partipolitisk opmærksomhed om udvalgte politikområder (procentandel af total debatlength i Folketinget) 1953-2003



ejerskab, dvs. anses som mest kompetent af vælgerne.

Den anden er at søge at påvirke vælgerens opfattelse af ens partis kompetence på et givet område. Eksempelvis har Socialdemokratiet op gennem 1990'erne kæmpet en hård kamp for at komme med af med sit dårlige kompetenceimage med hensyn til økonomisk politik. Det har været et vigtigt mål for partiet personificeret ved Mogens Lykketoft.<sup>11</sup> Opfattelsen af, at en socialdemokratisk regering ville betyde en tilbagevenden til 1970'ernes fejlslagne økonomiske politik, var en væsentlig grund til, at Socialdemokratiet ikke var i stand til at erobre regeringsmagten fra Schlüter-regeringerne i 1980'erne, og blev set som afgørende for at fastholde regeringsmagten i 1990'erne. Valgundersøgelserne viser, at partiet fik forbedret sit image på dette område<sup>12</sup> – uden dog at fjerne de borgerliges forspring i kompetenceimage på området.

Som illustreret ovenfor har økonomiske spørgsmål efterhånden mistet deres politiske dominans, mens velfærdsstaten er blevet mere vigtig som politisk emne. Det skulle umiddelbart gavne Socialdemokratiet, som traditionelt har haft emneejerskabet på området, men mens Socialdemokratiet har fokuseret på at styrke sit kompetenceimage vedrørende økonomisk politik, er Venstre målbevidst gået efter at styrke sit image med hensyn til velfærdsstaten. Venstre præsenterede blandt andet en stribe konkrete forslag om udbygning af velfærdsstaten, herunder en markant forlængelse af barselsorloven, som senere er blevet til virkelighed.<sup>13</sup> Samtidig synes Venstre at have haft en ikke ubetydelig succes med strategien. Ved 2001-valget blev partiet således set som bedre end Socialdemokratiet til at håndtere sundhedsområdet og næsten lige så god til ældreområdet.<sup>14</sup> Venstre har altså været i stand til at ændre på vælgerens opfattelse af Socialdemokratiet som det bedste parti til at udvikle velfærdsstaten.

Denne udvikling har interessante implikationer. Venstre kunne med ret stor succes erobre kompetencen på dele af velfærdsstatsområdet. Dette kunne tyde på, at den naturlige kobling

mellem partierne og evnen til at føre, hvad vælgerne ser som den rette politik på et givet område, er blevet mindre stærk. Denne tolkning ligger i naturlig forlængelse af udviklingen fra klassepolitik til mediepolitik, som beskrevet ovenfor. Hvis partierne i meget mindre omfang end tidligere kan ses som repræsentanter for bestemte samfundsmæssige interesser, så bliver koblingen mellem dem og bestemte emner også mindre åbenlys. Socialdemokratiets ejerskab til velfærdsstaten som politisk emne lå i naturlig forlængelse af partiets position som forsvarer af arbejderklassens interesser, og i og med at dette sidste er eroderet, så synes det første også mindre selvfølgelig.<sup>15</sup>

Sammenfattende har disse udviklingstræk omkring velfærdsstaten som politisk emne to vigtige implikationer for Socialdemokratiet. For det første er konsekvensen af, at partiets ejerskab til velfærdsstaten er blevet mindre selvfølgelig, at partiet må ofre flere kræfter på at vedligeholde dette image. Man kan ikke længere tage det for givet, at vælgerens positive holdning til velfærdsstaten vil betyde flere stemmer for Socialdemokratiet. For det andet har disse udviklingstræk vigtige implikationer for at forstå Socialdemokratiets nuværende problemer i form af lav vælgermæssig tilslutning. Forklaringen skal ikke findes i, at vælgerne ikke længere har nogen interesse for partiets store efterkrigstidsprojekt, velfærdsstaten, snarere tværtimod. Det er ikke helt ved siden af, at alle danskere inderst inde er socialdemokrater, men problemet for Socialdemokratiet er i dag, at det ikke nødvendigvis får vælgerne til at stemme på partiet. Vælgerne finder det næsten lige så naturligt at stemme på andre partier, som for eksempel Venstre eller Dansk Folkeparti. Dette betyder samtidig også, at det er misvisende at se Socialdemokratiets nuværende problemer som et udtryk for, at partiets velfærdsstatsprojekt har mistet tiltrækningskraften på vælgerne, og at en accept af en neoliberal sejr over velfærdsstaten er nødvendig for politisk overlevelse.

Kort sagt synes vejen frem i forhold til velfærdsstaten at være en tilbageerobring af



det klare emneejerskab på området. I den forbindelse er det relevant, at i og med at emneejerskaber synes at være mindre prægvide, og dermed også nemmere at erobre, så er de også nemmere at tilbageerobre. Lægens død er således ikke uundgåelig. Dette illustreres blandt andet af det norske Arbejderpartiet, som efter at have haft endnu lavere tilslutning end Socialdemokratiet i Danmark fik en stor vælgerfremgang og regeringsmagten ved 2005-valget.

### Hvad er velfærdsstaten i Danmark?

Den ovenfor beskrevne udvikling i velfærdsstaten som politisk emne kan også beskrives som velfærdsstatens politiske succeshistorie i Danmark. Det er imidlertid en væsentlig kvalifikation ved denne succeshistorie, som man nemt overser. De politiske dynamikker, som er beskrevet ovenfor, relaterer sig til de politikområder, der ses som en del af den danske velfærdsstat. Pointen er imidlertid, at meget af den politiske kamp historisk har stået om netop at trække de politiske grænser for den danske velfærdsstat. Hvilke samfundsmæssige emner skulle behandles som et kollektivt politisk spørgsmål med partier og vælgere som centrale aktører i processen, og hvad skulle overlades til markedets frie kræfter?

Netop dette spørgsmål om grænserne mellem politik og marked var emnet for Gøsta Esping-Andersens anerkendte studie af udviklingen af de skandinaviske velfærdsstater, *Politics Against Markets* fra 1985.<sup>16</sup> Den centrale pointe hos Esping-Andersen var, at socialdemokraterne i de skandinaviske havde haft forskellige grader af politisk succes i relation til definitionen af velfærdsstaten, dvs. grænse-uddragning mellem stat og marked. Esping-Andersen fokuserede på to områder, nemlig pensions- og boligpolitik. Disse to områder havde de danske socialdemokrater ifølge Esping-Andersen kun haft begrænset held med at få gjort til en del af velfærdsstaten og dermed styret af kollektive politiske processer. Socialdemokratiet i Danmark havde aldrig held med at etab-

lere et samlet pensionssystem som det svenske ATP-system, som sikrede, at alle fik adækvate pensioner for et samlet offentligt system og forhindre den store udbredelse af ejerboliger subsidieret gennem rentefradragsretten. Løsningen på pensionssystemet blev i stedet et relativt generøst folkepensionssystem kombineret med dels private pensioner, dels arbejdsmarkedspensioner, hvad der er beskrevet som et "tvedelt pensionssystem".<sup>17</sup> Fra 1991 har arbejdsmarkedspensionerne fået meget stor vægt i dette system, men som vi skal vende tilbage til, gør de ikke på samme måde som det svenske ATP-system pensionsspørgsmålet kollektivt. Dansk boligpolitik er blevet stærkt præget af den store udbredelse af ejerboliger, og de store politiske omkostninger ved at ændre vilkårene for ejerboliger i Danmark i negativ retning.

Når Esping-Andersen så grænseudragninger mellem stat og marked og dermed definitionen af den danske velfærdsstats grænser som centrale, var det ud fra en bevidsthed om de langsigtede politiske konsekvenser af disse spørgsmål. Valget af en universel offentlig løsning på pensionsområdet ville betyde bred vælgermæssig opbakning bag en sådan løsning. Det ville videre tvinge også de partier, der principielt foretrak markeds løsninger, til at bakke op om de offentlige systemer. Pensionssystemet ville blive gjort til et fælles samfundsmæssigt spørgsmål, som skulle afgøres politisk, hvilket videre ville skabe bred samfundsmæssig villighed til at betale til systemet – alle ville jo fået noget ud af det – og dermed mulighed for at finansiere et system, der også er generøst over for de svage stillede og dermed mindsker social ulighed. Et godt eksempel på en sådan udvikling er det danske sundhedssystem, som er et universelt system, dvs. det er et fælles system. Stiller de velstillede store krav til systemet, så gavner det også de svageste. Det er "vores" danske sundhedssystem. Der diskuteres ikke et særligt system for dem, der ikke har kunnet forsikre sig selv. Omvendt ville en markeds løsning tvinge det offentlige til at levere ydelser til dem, der ikke kan finansiere dem markeds mæssigt, men

sådanne programmer vil ikke kunne generere bred opbakning til finansiering, fordi de fleste ikke vil få noget ud af dem.

Esping-Andersens pointe var kort sagt, at de politikområder, hvor der kom universelle løsninger, hvor et samlet offentligt system leverer ydelserne til borgerne, ville blive præget af den type politiske dynamikker, som blev beskrevet ovenfor. Dvs. en bred politisk opbakning bag fortsat udbygning af disse programmer som eksemplificeret ved Venstres ventelistegarantier og udbygning af barselsorloven i forbindelse med 2001-valget. Omvendt ville de områder, som faldt ind under markedet, blive præget af beskeden politisk interesse udelukkede relateret til ydelser for dem, der ikke kan klare sig på markedspræmisserne, og disse ydelser vil på grund af den ringe politiske opbakning ende med at blive begrænsede.

Meget tyder i dag på, at Esping-Andersen havde helt ret i sin påpegning af de langsigtede politiske konsekvenser af grænsedragningen mellem stat og marked i Danmark, dvs. definitionen af, hvad der skulle ses som en del af velfærdsstaten. En indikation på dette kan fås ved at se lidt nærmere på den politiske opmærksomhed omkring nogle af de områder, som indgår i den samlede politiske interesse for velfærdsstaten som beskrevet ovenfor.

Der er især et område af velfærdsstaten, som forklarer den stigende politiske interesse for den, og det er sundhedsområdet (se tabel 1). Den politiske opmærksomhed omkring sundhedspolitik er vokset markant over de sidste 50 år, og sundhedspolitik har næsten fordoblet sin andel af den politiske dagsorden sammenlignet med 1950'erne. Folketinget

bruger således i dag tæt på syv procent af sin samlede debatid på emner relateret til sundhedspolitik. Anderledes ser det ud med et andet velfærdsstatspolitikemne, nemlig boligpolitik. Her er historien den stik modsatte. Boligpolitik var et helt centralt element i den velfærdsstatspolitiske debat frem til 1980. Siden har emnet tabt en stor del af sin kraft. Mens omkring 7,5 procent af den samlede debatid i Folketinget i 1970'erne relaterede sig til boligpolitiske spørgsmål, så var det reduceret til omkring 2,5 procent i samlingerne efter årtusindeskiftet. Den vidt forskellige udvikling på de to områder kan også illustreres af, at mens Boligministeriet i perioden (efter 2001-valget) er blevet nedlagt, så har vi (efter 1987-valget) fået et Sundhedsministerium.

Følger man Esping-Andersens logik, er denne udvikling forudsigelig, fordi de politiske kampe om grænsedragning mellem stat og marked faldt vidt forskelligt ud på de to områder. Det danske sundhedsvæsen er et klart eksempel på det, Esping-Andersen forstår ved en socialdemokratisk velfærdsstatsløsning. Danmark har et offentligt sundhedsvæsen for alle, og netop det universelle element gør, at sundhedsvæsenets fremtidige udvikling bliver et fælles samfundsmæssigt anliggende. Det politiske pres for et bedre sundhedssystem, som kommer fra samfundets ressourcestærke grupper, kommer også de svage til gode. Omvendt er dansk boligpolitik et fint eksempel på, hvilke politiske løsninger der udvikler sig, når markedet bliver den primære kilde til middelklassens velfærdsløsninger. Der er en interessant kontrast mellem på den ene side den samfundsmæssige betydning af boligmarkedet og så den politiske interesse for boli-

Tabel 1. Partipolitisk opmærksomhed om udvalgte politikområder (procentandel af total debat længde i Folketinget). Årligt gennemsnit for årtierne<sup>18</sup>

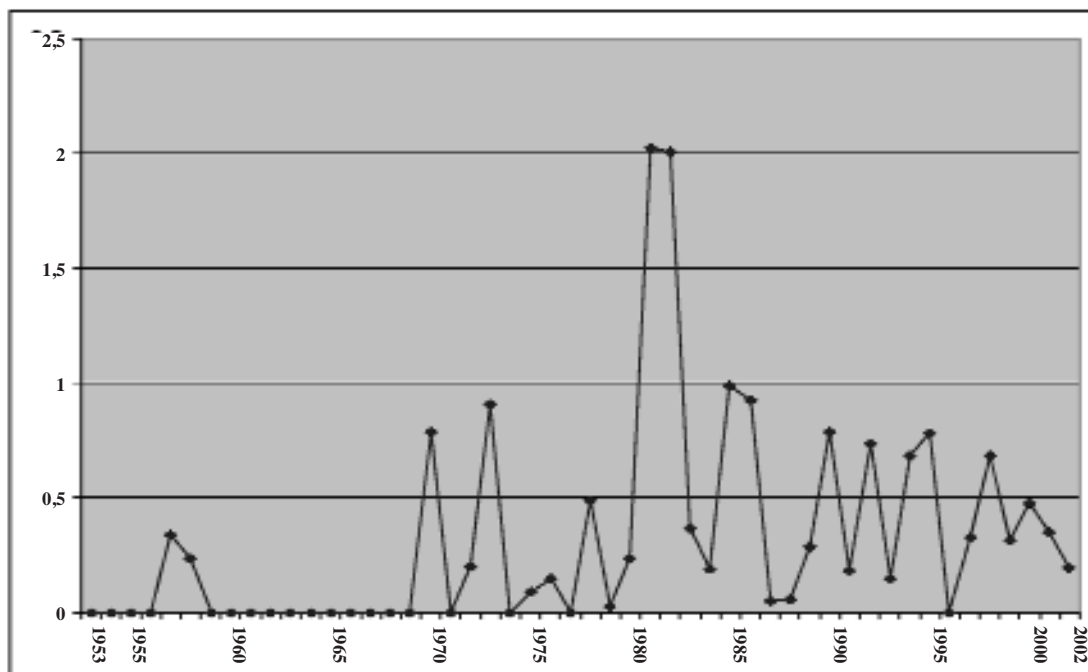
	1950'erne	1960'erne	1970'erne	1980'erne	1990'erne	2000'erne
Sundhedspolitik	3,6	2,1	3,2	4,8	5,2	6,7
Boligpolitik	4,4	5,2	7,5	4,7	4,5	2,6

gpolitik. Boligudgifter og boligpriser har stor betydning for både samfundsøkonomien og den enkelte families økonomi, ligesom boligmarkedet har betydelige fordelingsmæssige konsekvenser mellem familier, generationer og geografisk placering. Det styrer også folks bosætningsmønster, hvilket har masser af afledte sociale konsekvenser. Pointen er imidlertid, at boligspørgsmål ikke er defineret som et kollektivt problem, men som et markedsspørgsmål, hvor de enkelte borgere må klare sig på egen hånd. Dette er igen et resultat af fortidens politiske kampe om indretningen af boligpolitik, blandt andet i relation til rentefradragsretten og boligbeskatningen i det hele taget.<sup>19</sup> Den almennyttige boligsektor er for dem, der ikke har økonomi til at klare sig på markedet, og dens udvikling påkalder sig ikke den store politiske interesse.

Dansk pensionspolitik viser nogle af de samme politiske tendenser som boligpolitikken. Indretningen af dansk pensionspolitik har været genstand for intense politiske kampe fra slutningen af 1950'erne og frem til starten af

1990'erne.<sup>20</sup> Folkepensionens indførelse i 1956 kan tolkes som en socialdemokratisk sejr,<sup>21</sup> men det var fra dens indførelse klart, at denne ikke kunne stå alene. Der var et behov for en overbygning, der sikrede folk med højere indkomst en tilfredsstillende pensionsindkomst, som det var tilfældet med det svenske ATP-system. Et sådant system blev aldrig indført i Danmark, og i stedet udviklede der sig et privat pensionsmarked.<sup>22</sup> Den endelige løsning på pensionsspørgsmålet i Danmark blev ikke en fortsat udbygning af de private pensioner, men arbejdsmarkedspensioner,<sup>23</sup> som ikke er en egentlig privat pensionsløsning, men primært er styret af overenskomstsystemet. De politiske konsekvenser er dog langt hen ad vejen de samme. Arbejdsmarkedspensionerne er ikke defineret som et kollektivt, politisk spørgsmål, men som et overenskomstsproblem. Dette kan aflæses af figur 2, der viser, hvor stor en del af Folketingets totale debatlængde der vedrører spørgsmålet omkring privat- og arbejdsmarkedspensioner.<sup>24</sup> Generelt er det nærmest et ikke-poli-

Figur 2: Partipolitisk opmærksomhed omkring private- og arbejdsmarkedspensioner





tik-emne, der som regel optager under én procent af politikernes opmærksomhed, og således får langt mindre opmærksomhed end for eksempel sundhedspolitik. Kun først i 1980'erne, hvor debatten om realrentebeskatningen rasede, og omkring 1986 og 1987, hvor diskussionen om indførelsen af arbejdsmarkedspensioner stod på, var der lidt mere politisk interesse omkring disse ordninger. Selv efter at arbejdsmarkedspensioner i 1991 blev udbredt til næsten alle lønmodtagere, har den politiske interesse for dem været uhyre beskedet. Når det ikke lige handler om folkepensionen, er pensionsspørgsmål i Danmark blevet noget, som folk selv må håndtere, og som ikke er genstand for kollektive, samfundsmæssige overvejelser. Dette til trods for de enorme formuer, som findes i arbejdsmarkedspensionssystemet, og at det system i fremtiden vil være det væsentligste element i det danske pensionssystem og dermed for danskernes indkomstforhold i alderdommen.

Et eksempel, der illustrerer dette, er spørgsmålet om følgelovgivning på arbejdsmarkedspensionsområdet. Systemet giver ringe eller ingen dækning til grupper uden for overenskomstsyste­met og grupper uden for arbejdsmarkedet som arbejdsløse og kvinder på barsel. Dette problem kunne løses gennem følgelovgivning til arbejdsmarkedspensioner og var et centralt diskussionspunkt omkring indførelsen af systemet.<sup>25</sup> Der er imidlertid aldrig sket noget på området, og den politiske interesse har været uhyre beskedet. Der er ikke stor politisk interesse for kollektive løsninger på problemer, som middelklassen klarer på markedet.

Samlet set er der således meget, der tyder på, at der er en sammenhæng mellem udfaldet





*SID-plakat fra 1986. (ABA)*

af de historiske, politiske kampe om grænsen mellem stat og marked på forskellige politiske områder og omfanget af efterfølgende politisk opmærksomhed omkring disse emner. Hvis de politiske kampe har resulteret i markedsløsninger for væsentlige dele af befolkningen, så betyder det også en begrænset politisk opmærksomhed omkring disse markedsløsninger. Som illustreret med bolig- og pensionspolitik ovenfor bliver sådanne områder nu ikke længere set som genstand for kollektive politiske overvejelser, men som op til den enkelte og dennes ageren på markedet. Omvendt er et område som sundhedspolitik, der er karakteriseret ved et altomfattende offentligt system, genstand for intens og stigende politisk debat.

**TID: MANDAG  
DEN 10. SEPTEMBER, KL. 19,30  
STED: HERNING KONGRESCENTER**

# MØD SVEND AUKEN & POUL NYRUP RASMUSSEN

Til en debat om Danmarks fremtid.  
Stil dine spørgsmål til formanden og næstformanden for Socialdemokratiet.

*Hvordan klarer vi fremtidens udfordringer?  
Hvordan får vi flere i arbejde?  
Hvordan arbejder vi os ud af gælden?  
Og hvad med miljøet?  
Aktuelle spørgsmål om alt mellem himmel og jord.*

Gratis adgang, alle er velkomne.

Arr.: Socialdemokratiet i Herning og FO i Herning.

Op til folketingsvalget i 1990 mødtes Svend Auken og Poul Nyrup Rasmussen med vælgerne. Blandt temaerne var beskæftigelses- og miljøspørgsmål. (ABA)

I og med at man i Danmark har valgt relativt markedsorienterede løsninger på centrale spørgsmål som bolig- og pensionspolitik, er det nærliggende at overveje, om idéen med en omfattende universel velfærdsstat i Danmark er rimelig. I Esping-Andersens analyse fra 1985 lå også en opfattelse af det socialdemokratiske velfærdsstatsprojekt som delvist mislykket og en vis bekymring for dets politiske robusthed. Hvis centrale politikområder var præget af markeds løsninger, kunne det ifølge Esping-Andersen underminere opbakningen til andre dele af velfærdsstaten. Hvis man ser på den brede opbakning til velfærdsstaten og dermed kollektive løsninger af en lang række områder, var Esping-Andersen nok for pessimistisk på velfærdsstatens vegne. Komparativ velfærdsstatsforskning, herunder Esping-Andersens arbejde, har fokuseret på overførsels-

indkomsterne og tenderet til at overse serviceydelse betydnings betydning, bortset fra netop boligpolitikken. Der er således meget, der tyder på, at serviceområder som sundhedspolitik, ældrepleje og børnepasning vejer tungt i den samlede støtte til velfærdsstaten, da der er tale om populære velfærdsstatsområder.<sup>26</sup> Analyserne ovenfor pegede imidlertid på, at Esping-Andersen havde ret i sin påpegning af de langsigtede politiske konsekvenser af at vælge markeds løsninger på velfærdsstatsspørgsmål. Bolig- og pensionspolitisk er så centrale områder, at de i sig selv peger på de væsentligste begrænsninger i velfærdsstaten som politisk succeshistorie.

Endelig er det også værd at huske på, at de fulde politiske konsekvenser af valgene på pensionsområdet ligger noget ude i fremtiden. De arbejdsmarkedspensioner, der i fremtiden

vil være det bærende element i pensionssystemet, kommer først for alvor til udbetaling om et par årtier. Folkepensionen spiller således en noget større rolle for nutidens pensionister, end den vil gøre for fremtidens. Spørgsmålet er derfor, om folkepensionen vil bevare den samme popularitet i befolkningen, når den får en mere marginal betydning i pensionssystemet.

## Konklusion

Som sagt kan velfærdsstatens enorme popularitet blandt vælgerne og den meget positive holdning til velfærdsstaten hos de politiske partier tegne et billede af velfærdsstaten – Socialdemokratiets store efterkrigstidsprojekt – som en utvetydig politisk succeshistorie. Det samme kan man for tiden ikke sige om Socialdemokratiet, hvis popularitet ikke er fulgt med velfærdsstatens. Den paradoksale situation har Jørgen Goul Andersen sammenfattet med, at “operationen lykkedes, men lægen døde”.

Det er for så vidt svært at være uenig i denne sammenfatning. Socialdemokratiet har problemer i meningsmålingerne og har haft to dårlige valgresultater, skønt velfærdsstaten er populær blandt både partier og vælgere. Denne artikel har imidlertid haft til formål at nuancere dette billede både med hensyn til lægen og især med hensyn til operationens succes. Når man skal forstå Socialdemokratiets problemer, er det vigtigt at se dem som en del af en række bredere forandringer i relation mellem partier og vælgere i Danmark over de sidste årtier. Vælgerne er blevet mindre trofaste og stemmer i højere grad ud fra de emner, som konkret er på dagsordenen. Samtidig er der også meget, der tyder på, at partiernes emneejerskab – eksempelvis billedet af Socialdemokratiet som det parti, der bedst beskytter velfærdsstaten – er blevet mindre selvfølgeligt. Det betyder imidlertid ikke, at Socialdemokratiets nutidige situation er en del af en uundgåelig nedgangsproces. Hvis partiet er i stand til at generobre et klart emneejerskab til velfærdsstaten, hvad den løsere forbindelse

mellem partier og emner netop muliggør, så kan vejen frem i meningsmålingerne også være relativ kort.

Ser man på velfærdsstaten, er det vigtigt at huske, at definitionen af velfærdsstatens udstrækning i form af grænsedragning mellem stat og marked var et centralt politisk strids-emne i udviklingen af den danske velfærdsstat. Skulle et område som boligpolitik for eksempel tages ind under velfærdsstaten i form af kollektive boligløsninger for brede dele af befolkningen, eller skulle det løses af markedet, mens offentlige tilbud skulle være begrænset til dem, der ikke kunne klare sig på markedet. Som det blev vist ovenfor på boligområdet, betød valget af den sidste løsning en afpolitisering af boligpolitikken. Uanset områdets samfundsmæssige betydning er det et område, der er ved at forsvinde fra den politiske debat, og som dermed ikke længere er genstand for kollektive politiske dynamikker. Den samme udvikling kan iagttages i forhold til den danske pensionspolitik, hvor den store private og især overenskomstbaserede del, som vil dominere fremtidens pensionssystem, ikke er genstand for megen politisk opmærksomhed. Der er med andre ord væsentlige policy-områder, som ikke er blevet en del af den kollektive politiske proces, som velfærdsstaten er, og dette giver anledning til ikke at overdrive velfærdsstatens politiske succes. Operationen lykkedes altså kun delvist, fordi patienten har nogle kroniske skavanker med fra fortiden.

I det sidste ligger også en vigtig indsigt i forhold til de igangværende diskussioner om indretningen af fremtidens velfærdsstat. Hvor vi trækker grænserne mellem stat og marked, har effekter på den måde, de politiske konflikter og interesser omkring et område bliver til på, og velfærdsstatens enorme popularitet og store interesse fra de politiske partier knytter sig til områder, hvor man har valgt en kollektiv tilgangsvinkel, eksempelvis sundhedsområdet. Markedsløsninger betyder også afpolitisering og dermed ikke den kollektive tilgang til løsninger af samfundsmæssige problemer, som ellers kommer de svageste til gode, og

som er årsagen til for eksempel den store sociale lighed i Danmark. Velfærdsstatens politiske succes i Danmark skyldes de grænsedragninger mellem stat og marked, som blev resultatet af fortidens politiske kampe. Dermed kan de også ændres af nutidens politiske kampe.

## Noter

1. Jørgen G. Andersen 2003b.
2. Christoffer Green-Pedersen (under udgivelse).
3. Jørgen G. Andersen & Ole Borre (red.) 2003.
4. Jørgen G. Andersen 2003c.
5. Christoffer Green-Pedersen (under udgivelse).
6. Lise Tøgeby, Jørgen G. Andersen, Peter M. Christensen, Torben B. Jørgensen & Signild Vallgård 2003, pp. 212-229.
7. Alle debatter vedrørende lovforslag, beslutningsforslag, redegørelser og forespørgselsdebatter er kodet med hensyn til debattens længde og indhold samt en række andre variable. Dataene indgår som en del af en større database over folkeaktiviteter i Danmark fra 1953 til 2003. Yderligere information om dataene herunder kodebøger, databeskrivelse mm. findes i Green-Pedersen 2005a.
8. Udover disse emner omfatter nypolitik kategorien i figuren også spørgsmål knyttet til personlige rettigheder og religiøse spørgsmål.
9. Defineret som socialpolitik, dele af arbejdsmarkedspolitik (overførselsindkomster og aktiv arbejdsmarkedspolitik), sundhedspolitik og boligpolitik, se Green-Pedersen 2005b.
10. Jørgen G. Andersen 2003c.
11. Mogens Lykketoft 1994.
12. Jørgen G. Andersen 2003c.
13. Anette Borchorst 2003.
14. Jørgen G. Andersen 2003c.
15. Det skal dog understreges, at det er vanskeligt at dokumentere denne tese. Der findes ikke data om partiernes kompetence på forskellige områder længere tilbage end midt i 1980'erne, og det er derfor ikke muligt at undersøge empirisk, om dynamikkerne omkring emneejerskab har forandret sig over tid.
16. Gøsta Esping-Andersen 1985.
17. Carsten Vesterø-Jensen (1985). *Det tvedelte pensionssystem*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi.
18. For en nærmere beskrivelse af, hvad der ligger i boligpolitik og sundhedspolitik, se Green-Pedersen 2005b: appendiks 1.
19. Gøsta Esping-Andersen 1985, pp. 179-190.
20. Klaus Petersen 2002.
21. Klaus Petersen 1998, pp. 137-149.
22. Carsten Vesterø-Jensen 1985.

23. Jesper Due & Jørgen Steen-Madsen 2003; Christoffer Green-Pedersen 2003, pp. 359-383.
24. Det betyder, at opmærksomhed omkring væsentlige dele af det danske pensionssystem (som folkepension og ATP) ikke indgår i figuren.
25. Christoffer Green-Pedersen 2003, pp. 359-383.
26. Jørgen G. Andersen 2003a.
27. Tabellen bygger på stikordsøgning på ordet pension i en database over samtlige folketingsaktiviteter (jf. Green-Pedersen, 2005a).

## Litteratur

- Andersen, Jørgen G. (2003a). "Farligt farvand. Vælgernes holdninger til velfærdsstatpolitik og skatter", pp. 293-314 i Jørgen G. Andersen & Ole Borre (red.), *Politisk forandring*, Århus: Systime.
- Andersen, Jørgen G. (2003b). "Operationen lykkedes, men lægen døde. Socialdemokratiets kriser fra Krag til Lykketoft", *Politica*, 35. årg., nr. 4, pp. 413-432.
- Andersen, Jørgen G. (2003c). "Partiernes image: De borgerlige bedst til at sikre velfærden", pp. 151-170 i Jørgen G. Andersen & Ole Borre (red.), *Politisk Forandring*, Århus: Systime.
- Andersen, Jørgen G. & Ole Borre (red.) (2003). *Politisk forandring*, Århus: Systime.
- Borchorst, Anette (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Due, Jesper & Jørgen Steen-Madsen (2003). *Fra magtkamp til konsensus*, København: DJØFs Forlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton: Princeton University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer (2003). "Det danske pensionssystems endelige udformning. Kampen om pensionssystemet under Schlüter-regeringerne", *Historisk Tidsskrift*, 103. årg., nr. 2, pp. 359-383.
- Green-Pedersen, Christoffer (2005a). *Coding of Parliamentary Activities in Denmark, 1953-2003. Data rapport*. Notat tilgængeligt på <http://www.ps.au.dk/greenp/Research/Agenda.htm>
- Green-Pedersen, Christoffer (2005b). *The Political Agenda in Denmark: Measurement and trends since 1953*. Notat tilgængeligt på <http://www.ps.au.dk/greenp/Research/Agenda.htm>
- Green-Pedersen, Christoffer (under udgivelse). "Long-term changes in Danish Party Politics? From class competition to issue competition", *Scandinavian Political Studies*.
- Larsen, Christian A. & Jørgen G. Andersen (2004). *Magten på borgen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lykketoft, Mogens (1994). *Sans og samling. En socialdemokratisk krønike*, København: Samleren.

- Petersen, Klaus (1998). *Legitimität und Krise. Die Politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin: Berlin Verlag.
- Petersen, Klaus (2002). "Fordelingspolitik, samfundsøkonomi og organisationsinteresser. Den danske arbejderbevægelse og spørgsmålet om tillægspension 1963-1990", *Historisk Tidsskrift*, 102. årg., nr. 1, pp. 126-168.
- Togeby, Lise, Jørgen G. Andersen, Peter M. Christensen, Torben B. Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og Demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtudredningen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Vesterø-Jensen, Carsten (1985). *Det tvedelte pensionssystem*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi.

## Abstract

Christopher Green-Pedersen: Does the doctor necessarily die and will the operation really succeed? The Social Democratic Party and the welfare state on the political agenda in Denmark. *Arbejderhistorie* 4/2005, pp. 27-39.

*In his article Christopher Green-Pedersen demonstrates how Danish politics has changed during the past decades: Earlier labourers voted for the Social Democratic Party because this was what labourers did. Nowadays labourers votes more differentiated. At the same the position of Denmark's Social Democratic Party has been challenged. Old political parties such as the Liberals (Venstre) maintain that they are the real defenders of the Danish welfare state. Finally new themes within the debate on the welfare state emerges.*

Christoffer Green-Pedersen  
Professor mso., ph.d.  
Institut for statskundskab  
Århus Universitet  
email: [cgp@ps.au.dk](mailto:cgp@ps.au.dk)  
web: [www.ps.au.dk/greenp](http://www.ps.au.dk/greenp)