

Socialreformen 1933

Af Jacob Christensen

Den vigtige socialreform fra 1933 er uløseligt forbundet med K.K. Steinckes navn. I virkeligheden er tilblivelsen af socialreformen aldrig blevet grundigt undersøgt af historikerne, og opfattelsen af Steinckes betydning for reformen bygger i høj grad på Steinckes egen fremhævelse af sin rolle. I denne artikel forsøger politologen, PhD Jacob Christensen at give en mere præcis vurdering af socialreformen og Steinckes betydning for den ved at indplacere den i både en socialpolitisk og en forvaltningshistorisk ramme.

Socialreformen: socialpolitik eller administrationspolitik?

Socialreformen i 1933 indtager en central plads i dansk socialhistorie. Alligevel har det voldt historikerne store problemer at give en overbevisende forklaring på dens gennemførelse. Når man analyserede reformens indhold nærmere, virkede det, som om den opløste sig i en række mindre betydende forbedringer og administrative omlægninger. Socialreformen var tilsyneladende mere form end indhold eller, om man vil, mere administrationspolitik end socialpolitik.¹

Det er muligt, at forskningstraditionen selv er en af forklaringerne på, at det har været så svært at finde nybruddene i socialreformen. Når historikere og politologer undersøger udviklingen inden for et politisk sagområde, vil de normalt bruge dens indhold som udgangspunkt. Spørgsmålet, man ønsker at besvare, er, hvilke sociale grupper der har været i stand til at mobilisere ressourcer for at opnå bestemte goder.

Den indholdsorienterede tilgang er metodisk legitim og som regel forskningsmæssigt relevant. Socialpolitik handler om omfordeling af samfundets goder mellem forskellige sociale grupper, og derfor er det naturligt at undersøge dens materielle baggrund og resultater. Problemet er, at socialreformen har vist sig at passe dårligt ind i dette skema.

En udvej kunne være at vende sig til den politologiske forvaltningsforskning, som længe har interesseret sig for de mere formelle eller organisatoriske forholds betydning for mulighederne for at føre politiske be-

1. Kjeld Philip: *Staten og fattigdommen*, København 1948, s. 96.

slutninger ud i livet. Betragter man socialpolitikken ud fra dette perspektiv, ville spørgsmålet være, om den administrative struktur før 1933 var – eller blev opfattet som – uhensigtsmæssig, så man ikke var i stand til at opnå de ønskede mål, og om reformen fik administrationen til at passe bedre med politikken indhold.²

En anden tilgang er statsbygningsteorien, der har placeret sig på grænsen mellem statskundskab og historie. Statsbygningsspektivet lægger vægt på de forskellige staters udvikling af administrative evner til at regulere samfundet. En vigtig hypotese er, at staternes administrative apparater er blevet opbygget som svar på indre og ydre trusler. Ikke mindst krigsførelsen mellem staterne og behovet for at udvikle en effektiv mobilisering af materielle og menneskelige ressourcer har spillet en stor rolle.

Statsbygningsspektivet kan hjælpe med at forklare den socialpolitiske udvikling på to måder. For det første kan udviklingen af administrative løsninger have smittet af fra ét forvaltningsområde til et andet. Man kan forestille sig, at initiativer på finansforvaltningens område tjente som forbillede for reformerne i socialforvaltningen, eller at de administrative reformer på begge områder var en reaktion på den samme type problemer. For det andet kan den generelle udvikling af administrative evner have påvirket mulighederne for at føre bestemte former for socialpolitik. Bureaukratiseringen af statsapparatet er en vigtig forudsætning for gennemførelsen af en generel, regelstyret socialpolitik.³

I denne artikel vil jeg analysere socialreformen ud fra både et socialpolitisk og et forvaltningspolitisk perspektiv. Jeg vil blandt andet rejse spørgsmålene, om man bør se reformen som et forsøg på at øge socialpolitikken effektivitet, og om hvad socialreformen har til fælles med den generelle udvikling i den danske forvaltning i perioden. Det vil dog være nødvendigt at anlægge et noget bredere perspektiv både tids- og emnemæssigt. For det første er socialreformens historie uløseligt knyttet til personen K.K. Steincke. Det rejser spørgsmålet om forholdet mellem Steinckes, Socialdemokratiets og forvaltningens socialpolitiske opfattelser og mellem Steinckes og forvaltningens holdning til en administrativ reform.

2. Bo Rothstein: *Den korporativa staten*, Stockholm 1992, kap. 3, jf. Bo Rothstein: *Den socialdemokratiska staten*, Lund 1986, kap. 4, 5 og 8.

3. Ann Shola Orloff: *The Politics of Pensions*, Madison 1993, kap. 2, specielt s. 81-90; Margaret Weir, Ann Shola Orloff and Theda Skocpol: *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton 1988, Introduction; Rothstein 1992.

For det andet er det svært at datere socialreformen præcist. Den blev gennemført i 1933, og mange ser derfor reformen som et resultat af den økonomiske verdenskrise og de sociale problemer, den havde skabt. Reformforslagene blev imidlertid formuleret allerede inden 1. Verdenskrigs udbrud. Derfor kan det være rimeligt i lige så høj grad at se den som udtryk for 1910'ernes social- og forvaltningspolitiske debat. Jeg vil derfor med udgangspunkt i K.K. Steinckes forfatterskab forsøge at placere de enkelte elementer i den endelige socialreform i en kronologisk sammenhæng.

Litteraturen om socialreformen

Den egentlige litteratur om socialreformen er sparsom. Udgangspunktet for analyserne har været spørgsmålene om reformens placering mellem klassisk fattigpolitik og efterkrigstidens socialpolitik og om reformens sociale og parlamentariske baggrund.⁴

Kjeld Philips bog om *Staten og fattigdommen* fra 1948 var den første fremstilling, der forsøgte at sætte socialreformen ind i en større historisk og politisk sammenhæng. Philip knyttede reformen til K.K. Steinckes indsats for en systematisering af lovgivningen, men understregede også, at Steincke i arbejdet med reformen ikke havde taget stilling til de centrale socialpolitiske spørgsmål. Reformen var en oprydning i en vildtvoksende sociallovgivning, men i forarbejderne savnede Philip en diskussion af, hvordan forholdet mellem forsikring og forsorg burde være, og hvorvidt de sociale ydelser skulle tildeles efter trang, med faste indtægtsgrænser eller som generelle tilskud.

Philips meget forbeholdne vurdering af Steincke og reformens betydning var utvivlsomt inspireret af hans kendskab til de omfattende sociale reformer, der blev gennemført i Storbritannien og Sverige efter 1945, men den går igen i det meste af den senere litteratur, såvel den socialpolitiske som den historiske.⁵

4. Jørgen S. Dich: »Socialpolitikens Udviklingstendenser«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 76, 1938, s. 4-33 nævner kun socialreformen en passant i sin diskussion af udviklingen i de socialpolitiske principper. Viggø Kampmann: »De sociale Udgifter i Regnskabsaarene 1934/35 til 1938/39«, *Socialt Tidsskrift*, 1940, s. 47-74 koncentrerer sig om de økonomiske effekter af reformen.

5. Philip 1948, s. 96f. Philip havde i slutningen af 1940'erne været med i arbejdet med udredningen af tillægspensionsspørgsmålet i Sverige. Desuden havde Storbritannien og Sverige i modsætning til Danmark indført folkepension umiddelbart efter 2. Verdenskrigs slutning.

Mest positiv er nok Henrik S. Nissen, der i Gyldendals Danmarkshistorie fremhæver, at reformen gav bedre muligheder for at yde hjælp uden ydmygelser end den tidligere lovgivning, også selv om socialpolitikens grundlæggende principper blev fastholdt. Socialreformen var også vigtig for Socialdemokratiet, selv om den var beskåret i forhold til de oprindelige forslag, fordi den kunne bruges over for arbejdervælgerne som bevis på den parlamentariske strategis frugtbarhed. Han ser desuden socialreformen som udtryk for en udvikling, hvor den traditionelle sociale kontrol i lokalsamfundet blev afløst af eller suppleret med politisk styring og statslige indgreb.⁶

Nissen forklarer socialreformens gennemførelse som et led i Kanslergadeforliget, hvor Venstre forlod 1920'ernes liberale program og anerkendte Socialdemokratiets centrale placering til gengæld for indgreb til fordel for det betrængte landbrug. På den anden side opgav Socialdemokratiet tanken om vidtgående indgreb over for kapitalmagten. Forligets og socialreformens indhold afspejlede styrken hos de politiske partier og de sociale klasser i begyndelsen af 1930'erne.⁷

Tage Kaarsteds og – mere bastant – Iver Hornemann Møllers fremstillinger følger samme linie, hvor socialpolitikken i første række bliver set som resultatet af sociale og politiske gruppers krav. Hornemann Møller ligger tættest på den traditionelle socialdemokratiske opfattelse af Venstre som et socialpolitisk reaktionært parti, samtidig med at han ser socialreformen som et direkte udtryk for Socialdemokratiets politik omkring 1920.⁸

Den institutionelle skole afviser ikke det, man kan kalde efterspørgselsperspektivet, men lægger derudover vægt på betydningen af politiske læreprocesser gennem erfaringer med tidligere sociallovgivning og statsadministrationens evne til selv at udforme forslag til løsninger på sociale problemer.⁹

En central nyere analyse er Ann Shola Orloffs sammenligning af processerne bag indførelsen af alderspensioner i Storbritannien, USA og Canada. Hun har vist, hvordan erfaringerne med den eksisterende fattiglovgivning og for USA's vedkommende pensionsordningerne for veteranerne

6. Henrik S. Nissen i *Danmarks historie*, red. Søren Mørch, 7, København 1988, s. 292-297.

7. Nissen 1988, s. 291f.

8. Tage Kaarsted i *Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie*, red. Olaf Olsen, 13, København 1991, s. 97-102; Iver Hornemann Møller, *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970*, København 1994, s. 20 og 89-92.

9. Weir, Orloff and Skocpol 1988; Orloff 1993.

fra borgerkrigen påvirkede modtagelsen af krav om indførelse af et offentligt pensionssystem.

I Storbritannien blev opgøret med fattigloven af 1834 omdrejningspunktet for kampagnen for en humanisering af socialpolitikken omkring århundredskiftet. Målet var at komme væk fra en ydmygende og ineffektiv fattigforsorg. USA havde ingen central fattiglovgivning, men erfaringerne med soldaterpensionerne, der efter borgerkrigen blev brugt som lokkemad over for vælgerne af de politiske partier, hvilede som en tung skygge over alle forslag til sociale reformer. Efter århundredskiftet frygtede alle, at fremtidige offentlige pensionsordninger ville blive udnyttet af de politiske partier til at hverve vælgere.¹⁰

Desuden lægger Orloff vægt på forholdet mellem politisk demokratisering og administrativ modernisering i form af bureaukratisering. Hvor den offentlige administration blev moderniseret, så besættelsen af embeder skete efter meritprincippet, inden gennemførelsen af den almindelige valgret, måtte de politiske partier koncentrere sig om at få gennemført politiske programmer. Hvis den almindelige valgret som i USA blev gennemført før bureaukratiseringen, benyttede partierne sig primært af muligheden for politiske besættelser af embeder – den praksis, der er blevet berygtet som »spoils«-systemet. Samtidig var den bureaukratiske administration i langt højere grad end den politiske i stand til selv at formulere og bearbejde forslag til sociale reformer. Derfor viste det sig at være betydeligt lettere at gennemføre en moderne sociallovgivning i Storbritannien end i USA.¹¹

Selv om Orloffs undersøgelse gælder indførelsen og ikke udbygningen eller reformen af moderne sikringsydelser, kan den alligevel inspirere en analyse af socialpolitikens udvikling i Danmark. Den grundlæggende bureaukratisering af den danske statsadministration var gennemført allerede omkring år 1800. Indenrigsministeriet, som sociallovgivningen sorterede under, og de tilhørende tilsynsorganer havde kompetencen til at bearbejde erfaringerne med lovgivningen. I første omgang udmøntede det sig i årlige rapporter om socialforsikringsordningerne, men i især 1910'erne var embedsmændene flittige deltagere i den socialpolitiske debat. Samtidig var de danske partier overvejende programorienterede. Sammenligner man Danmark med Storbritannien, er den tidlige og høje grad af bureaukratisering bemærkelsesværdig. Danmark havde altså alle

10. Orloff 1993, kap. 4, sammenlign med analysen hos Hugh Heclø: *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven 1974.

11. Orloff 1993, kap. 6 og 7, jf. Weir, Orloff and Skocpol 1988, Introduction.

forudsætninger for at gennemføre en ensartet og effektiv social sikringslovgivning.¹²

Den danske stat blev dog også udsat for voldsomme eksterne pres i det tidlige 20. århundrede. Udbygningen af sociallovgivningen og andre offentlige aktiviteter belastede kommunernes administration, og reguleringspolitikken under 1. Verdenskrig stillede meget store krav til den centrale administration og statens evne til at finansiere sine aktiviteter.¹³

Den administrative udvikling i Danmark mellem århundredskiftet og besættelsen er endnu dårligt undersøgt. Tim Knudsen har dog peget på, at tendensen gik i retning af en øget bureaukratisering af både den centrale og den lokale administration.¹⁴ Omlægningerne af statens personale- og finansforvaltning mellem 1912 og 1925 er vigtige i denne sammenhæng som mulige paralleller til socialreformen. Projektet om dansk forvaltningshistorie har taget emnerne op, men de seneste beskrivelser stammer endnu fra samtidige fremstillinger og erindringer.¹⁵

Til gengæld har socialreformens forarbejder efterladt et betydeligt materiale. K.K. Steinckes socialpolitiske forfatterskab, der kulminerede med bøgerne *Almisser eller Rettigheder* i 1912 og *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* i 1920, er centralt.¹⁶ *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* er især vigtig, fordi bogen var grundlaget for Socialministeriets arbejde med de lovforslag, der blev fremsat i 1929 og 1930.

Steincke har desuden givet indgående beskrivelser af begivenhederne i 1918, hvor Indenrigsministeriet gav ham i opdrag at udarbejde en generel fremstilling og kritik af den danske socialpolitik, og af udviklingen mellem 1929 og socialreformens endelige gennemførelse i 1933 i sine erindringer, der udkom efter 2. Verdenskrig.¹⁷

12. Tim Knudsen: *Den danske stat i Europa*, København 1993, kap. 10-12, jf. Tim Knudsen and Bo Rothstein: »State Building in Scandinavia«, *Comparative Politics*, 1993-94, s. 203-220.

13. Om organiseringen af reguleringspolitikken 1914-1920, se Jørgen Fink: »Centraladministration og erhvervsliv 1890-1930. Ministerier og institutioner«, *Forvaltningshistorisk antologi*, red. Helle Blomquist og Per Ingesman, København 1993, s. 145-154.

14. Knudsen 1993, s. 115f.

15. Hans Bjarne: *Om Finansforvaltningen i Staten*, København 1934; K.H. Kofoed: »Statens Budget og Regnskab«, *Dansk Kultur*, København 1942, s. 121-141. K.H. Kofoed har desuden i sine posthumt udgivne erindringer beskrevet arbejdet frem til lønningsreformen i 1919 (K.H. Kofoed: *Erindringer*, udg. Hans Kirchhoff, København 1978), mens C.V. Bramsnæs har beskrevet budgetterings- og statsregnskabsreformerne i 1924-25 i sine erindringer (C.V. Bramsnæs: *Erindringer*, København 1965).

16. K.K. Steincke: *Almisser eller Rettigheder*, København 1912; K.K. Steincke: *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, København 1920.

17. K.K. Steincke: *Ogsaa en Tilværelse*, I-IV, København 1945-49.

Man bør anvende erindringerne med forsigtighed. Ganske vist bygger de i vidt omfang på tidligere indsamlet eller nedskrevet materiale, som i dag findes i K.K. Steinckes efterladte arkiv,¹⁸ men deres form er overvejende den selvcentrerede anekdotes. Steincke går heller ikke ind i videre diskussioner af socialpolitikken og socialreformens placering i den socialdemokratiske og parlamentariske politik.¹⁹

Periodens socialpolitiske debat er veldokumenteret. Den sociale lovgivning var siden systemskiftet genstand for regelmæssige revisioner. Indførelsen af invalideforsikringen og alderdomsunderstøttelsen gav anledning til principielle debatter i Folketing og Landsting mellem 1919 og 1922. Folketingets første behandlinger af socialreformforslagene i 1929 og 1930 var ligeledes meget omfattende.

Den faglige og administrative debat fandt i hovedsagen sted i *Tidsskrift for Arbejderforsikring* og senere i *Social Forsorg*, der blev udgivet af Indenrigsministeriet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* havde mindre betydning på dette tidspunkt. Det var især embedsmænd fra centraladministrationen, som ytrede sig her. Diskussionen om sikringssystemets organisering og de sociale ydelser nåede sit højdepunkt under 1. Verdenskrig, og den mere principielle debat ebbede ud omkring 1920. Den faglige diskussion var ikke mindst inspireret af Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionens betænkning, der udkom i 1915, og indførelsen af en folkepensionsordning i Sverige i 1913.²⁰

Sociallovgivningen har efterladt en del materiale i Indenrigsministeriets og Socialministeriets arkiver. Dets værdi er dog begrænset. Journalsagerne til de fire socialreformlove fra 1932 og 1933 indeholder fortrinsvis udgiftsberegninger og lignende. Sagerne belyser dog de statsvidenskabelige konsulenter Frederik Zeuthens og senere Jørgen S. Dichs betydning for den endelige formulering af socialreformens ideologi og forståelsen af socialpolitikken økonomiske sammenhænge.²¹

18. Det kongelige Bibliotek, Håndskriftsamlingen, tidl. justitsminister K.K. Steinckes papirer.

19. Claus Bryld: *Den demokratiske socialismes gennembrudsår*, København 1992 er den generelle fremstilling af Socialdemokratiets programatiske udvikling frem til 1916. Steinckes rolle på den socialdemokratiske venstrefløj før og under 1. Verdenskrig omtales perifert, blandt andet s. 200 (note 147) og s. 355-364.

20. *Betænkning afgivet af Alderdoms- og Invaliditetsforsikringskommissionen*, København 1915.

21. Rigsarkivet, Socialministeriets arkiv, Journalsager, 1. kontor, J.nr. 1929/1-29 (lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring), 1929/220 (genopbygningen af den sociale lovgivning), 1931/1-54 (ændring i lov 129 af 20. juni 1932 om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring), 1931/176 (folkeforsikringsloven); 3. kontor, J.nr. 1929/706 (lov om offentlig forsorg).

Socialreformens historie: forslag og gennemførelse

Spørgsmålet om en reform af den danske sociallovgivning dukkede op på den politiske dagsorden flere gange mellem 1910 og 1933. I 1912 publicerede K.K. Steincke bogen *Almisser eller Rettigheder*, som var et kortfattet, men kraftigt angreb på udviklingen i den danske forsørgelseslovgivning. Den blev overvejende positivt modtaget, men blev ikke fulgt op af politiske initiativer.²²

I november 1918 gav Indenrigsministeriet imidlertid Steincke i opdrag at udarbejde en samlet oversigt over og kritik af den danske sociallovgivning. Hans arbejde blev udgivet som *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* i to bind i løbet af 1920 under Steinckes eget navn, men for Indenrigsministeriets regning. Første bind bestod i en større afhandling om sociallovgivningens principper, mens andet bind var et detaljeret udkast til forsorgslov.²³ Det havde været meningen, at en kommission skulle arbejde videre med Steinckes resultater, men sagen blev ikke fremmet af den nye Venstre-regering. Frederik Borgbjerg nedsatte i 1925 en socialkommission, hvis arbejde blev stoppet, da Venstre overtog regeringsmagten året efter.

I 1929 bragte K.K. Steincke selv socialreformen på den politiske dagsorden for tredje gang. Kort efter sin udnævnelse til socialminister nedlagde han Socialkommissionen og overtog selv udarbejdelsen af lovforslagene bag reformen. Kommissionen blev afløst af en række ad hoc-udvalg med repræsentanter for kommunerne, ministeriet og arbejdsmarkedets parter, og ministeriets departement kom til at fungere som sekretariat, mens Steincke selv koordinerede arbejdet. Det betød, at han kunne fremlægge lovforslagene i skitseform for sine ministerkolleger i juni 1929. Forslagene til love om ulykkesforsikring, arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning samt folkeforsikring blev fremsat i november 1929, mens forslaget til forsorgslov kom i december 1930.²⁴

Lovforslagene fik en blandet modtagelse i Folketinget. De borgerlige oppositionspartier ankede især over, at forsikringselementet ikke var tilstrækkeligt fremtrædende, og at forslagene var for dyre. Regeringen var afhængig af enten Venstre eller Det konservative Folkeparti for at kunne få lovgivningen gennem Landstinget. Forslagene kom imidlertid ikke ud

22. Steincke 1912.

23. Steincke 1920.

24. Steinckes fremsættelsestaler i 1929 og 1930 er også offentliggjort i *Socialt Tidsskrift*: K.K. Steincke: »Folkeforsikringen«, *Socialt Tidsskrift*, 1929, s. 343-380; K.K. Steincke: »Socialreformen«, *Socialt Tidsskrift*, 1930, s. 277-332.



Der var ikke altid fodslag mellem K.K. Steincke og Th. Stauning. Stauning fandt Steinckes kritik af partiets parlamentariske linie upassende, men hans indsats i Landstinget og det forhold, at han var en af partiets få jurister, gjorde ham svær at komme uden om i de første socialdemokratiske regeringer. Ifølge en overlevering valgte Stauning i 1924 Steincke som justitsminister med ordene: »Han er ganske vist en flab, men det er der jo ikke noget at gøre ved«. (Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv).

over førstebehandlingen i Folketinget, og udvalgsbehandlingen var nærmest af symbolsk karakter.

Den endelige åbning blev skabt af den økonomiske krise, der for alvor slog igennem i 1930'ernes begyndelse. Loven om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning blev gennemført som led i kriseforliget mellem de fire store partier i juni 1932. De tre øvrige forslag kom på bordet under forhandlingerne om indgreb mod finansieringskrisen i landbruget, valutakrisen og uroen omkring overenskomstfornyelserne i januar 1933 og endte med at

blive en del af Kanslergadeforliget mellem regeringen og Venstre.²⁵ Lovene fik dog først deres endelige udformning i slutningen af februar efter lange forhandlinger mellem partierne med K.K. Steincke og Venstres Oluf Krag i spidsen. Den samlede socialreform trådte i kraft den 1. oktober 1933.

Selv om den endelige socialreform afveg fra de oprindelige forslag, er der alligevel en bemærkelsesværdig kontinuitet fra Steinckes første forslag i *Almisser eller Rettigheder* til socialreformlovgivningen fra 1933. Det lokale forsorgsarbejde blev samlet under kommunalbestyrelsernes socialudvalg, hjælpe-kasserne blev nedlagt og værgerådene lagt ind under kommunalbestyrelserne. Forsørgelsesretten blev forenklet, og man indførte en ny centralt administreret udligningsordning mellem kommunerne. Socialforsikringen blev formelt set styrket, idet man nu ikke kunne modtage aldersrente uden at være mindst bidragydende medlem af en sygekasse, og satsene for de langvarige sikringsydelse blev koordineret. Endelig blev reglerne for udbetaling af forsorgshjælp gjort tydeligere og mere systematiske.

Denne udtalte kontinuitet og det forhold, at socialreformforslagenes skæbne var tæt knyttet til personen K.K. Steinckes aktivitet, gør det vanskeligt at afgøre, om forslagene var udtryk for Steinckes personlige holdninger, om de afspejlede holdningen hos administrationen, eller om de var udtryk for socialdemokratisk socialpolitik. Steincke havde nemlig flere roller i det politiske og administrative system mellem 1910 og 1933.

Steincke havde allerede i 1912 en betydelig erfaring med fattigforsorgen gennem sin ansættelse som fattiginspektør ved Frederiksberg kommunes forsørgelsesvæsen. Samtidig forfattede han kommentarer til forsørgelseslovgivningen. Hans *Haandbog i Forsørgelsesvæsen* blev anbefalet af Indenrigsministeriet og fik derigennem en halv-officiel status.²⁶ Samtidig var Steincke også involveret i det kommunale arbejde som medlem af og i en periode formand for foreningen af forsørgelsesinspektører, som redaktør og udgiver af *Sogneraadstidende* og som referent ved sognerådsforeningernes årsmøder.²⁷ Derfor kan der være en vis fornuft i at fortolke forslagene i *Almisser eller Rettigheder* og *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* som udtryk for kommunale ønsker om en forenkling af social-

25. Tage Kaarsted: *De danske ministerier 1929-1953*, København 1977, s. 33-36; Nissen 1988, s. 287-291.

26. I Indenrigsministeriets cirkulære af 5. marts 1914 anmodes amtmændene om at henlede sognerådernes opmærksomhed på 1914-udgaven af *Haandbog i Forsørgelsesvæsen*. Steincke har selv gemt eksemplarer af dette og senere officielle anbefalinger i sine scrapbøger. Steinckes papirer, VI.1, scrapbog for maj 1914-februar 1918.

27. Steincke har selv beskrevet sine opdrag i Steincke 1945-49, bd. I, jf. Vagn Dybdahls biografi i *Dansk biografisk leksikon*, 3. udg., red. Sven Cedergreen Bech, 14, København 1983, s. 62-66.

lovgivningen og dens administration. Steincke talte dog ikke formelt på vegne af kommunerne og deres foreninger.

På den anden side havde Steincke allerede fra sin pure ungdom været aktiv i Socialdemokratiet med basis i de københavnske diskussionsklubber. Hans position i partiet var forholdsvis perifer i 1910'erne, selv om han blev valgt ind i hovedbestyrelsen i 1913. Han tog i disse år ved flere lejligheder afstand fra partiledelsens holdninger i overordnede politiske spørgsmål, og Steincke har i sine erindringer selv fortalt, hvordan kredsen omkring Stauning og Borgbjerg forsøgte at forhindre hans opstilling som folketingskandidat i Gentoftekredsen i 1916. Hans stilling i København var alligevel tilstrækkelig stærk til, at han blev opstillet og valgt til Landstinget i 1918.²⁸ Steinckes vej til en ministerpost i 1924 gik imidlertid ikke gennem den socialdemokratiske organisation eller presse. Som embedsmand var han økonomisk uafhængig af parti og fagbevægelse.

Under førstebehandlingen af den socialdemokratisk-radikale regerings forslag til lov om aldersrente i januar 1920 erklærede Frederik Borgbjerg, der var Socialdemokratiets ordfører, sin tilslutning til Steinckes forslag og understregede, at de stemte overens med partiets politik.²⁹ På den anden side er der heller ikke her noget, der peger på, at Steinckes arbejde skulle have været sat i gang eller kontrolleret af partiet. Derfor er det mest sikkert at fortolke indholdet i *Almisser eller Rettigheder* og *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* som udtryk for Steinckes egne holdninger, selv om Steincke ikke mindst i holdningen til alderdomsforsørgelsen var tydeligt påvirket af Socialdemokratiets politik.

Almisser eller Rettigheder udkom i 1912 midt i en periode med intens diskussion om mulighederne for at erstatte alderdomsunderstøttelsen med en generel alderdoms- og invaliditetsforsikring. Debatten rejste på sin side det centrale spørgsmål om frivillighed eller tvang i den øvrige socialforsikring. Centraladministrationens embedsmænd argumenterede for den frivillige socialforsikring, fordi den i højere grad end den tvungne virkede moralsk opbyggende og aktiverede den brede befolkning.³⁰

28. Steincke 1945-49, bd. I, s. 314-319.

29. Borgbjergs indlæg findes i *Rigsdagstidende* 1919-20, Folketingets Forhandlinger, sp. 2861-2867.

30. Fx Clara Black: »Socialforsikring og Fattigforsørgelse«, *Tidsskrift for Arbejderforsikring*, 1906-07, s. 137-140; Th. Sørensen: »Arbejdsløshedsforsikringen i Europa«, *Social Forsorg*, 1914-15, s. 12-16; Th. Sørensen: »Tvang eller Frivillighed paa den danske Socialsikrings Omraade«, *Social Forsorg*, 1914-15, s. 91-96. Sørensen, der havde været inspektør for Sygeforsikringen mellem 1892 og 1907 og for Arbejdsløshedsforsikringen siden 1907, gik i sine artikler i øvrigt ind i en kraftig polemik med Georg Zacher, der var den fremmeste tyske ekspert i socialforsikring.

Steincke delte dette syn på socialforsikringen, men hans ambitionsniveau i *Almisser eller Rettigheder* var højere. Han inddrog også forsorgslovgivningen i diskussionen og understregede sammenhængene mellem socialforsorgen og socialforsikringen. Steincke mente, politikerne på Rigsdagen efterhånden havde indført så mange undtagelsesbestemmelser og særlige forsørgelsesmuligheder i den sociale lovgivning, at den havde mistet sin principielle linie. Dermed havde man også åbnet for dobbeltforsørgelse og kompetencestridigheder mellem de forskellige administrative organer.³¹

Kritikken af hjælpekaserner er typisk for Steinckes tankegang. Kasserne var blevet indført i 1907 med den opgave at udbetale mindre kontante understøttelser til værdige trængende. De havde altså rod i den almindeligt accepterede socialpolitiske målsætning, at man skulle behandle værdige og uværdige trængende forskelligt. Steincke påpegede, at begrænsningerne i kassernes muligheder for at udbetale understøttelser medførte, at det snarere var trangens størrelse end den trængendes værdighed, som afgjorde, om han eller hun kunne gå til hjælpekassen eller måtte henvende sig hos fattigvæsenet.³² Samtidig harcelerede han over, at Socialdemokratiet og Det radikale Venstre i 1910 havde åbnet mulighed for, at 55-60-årige fik vedvarende understøttelse af hjælpekaserner. På den måde faldt de ikke for alderdomsunderstøttelseslovens værdighedskrav.

I stedet for at lade de forskellige organer konkurrere om de trængende ønskede Steincke at indføre et system med et klart hierarki af forsørgelsesformer. Udgangspunktet var den private forsørgelse mellem familiedlemmer fulgt af de forskellige socialforsikringsordninger og til sidst den offentlige forsorg. Han ville beholde den frivillige socialforsikring og de eksisterende syge- og arbejdsløshedskasser, men ønskede, at man samlede alle den offentlige forsorgs opgaver under kommunalbestyrelserne. Når forholdet mellem de forskellige niveaus opgaver var fastlagt, forsvandt muligheden for dobbeltforsørgelse på det enkelte niveau samtidig.³³

Senere fremstillinger har lagt megen vægt på Steinckes diskussion af forholdet mellem almisse- og retsprincipperne i sociallovgivningen. Steincke fandt, at den skønsmæssige tildeling af hjælp ofte medførte, at folk forsøgte at tigge sig til yderligere understøttelse. De faste takster i syge- og arbejdsløshedsforsikringen havde vist, at man kunne undgå det-

31. Steincke 1912, kap. 5.

32. Steincke 1912, s. 92-95 og 102-111.

33. Steincke 1912, kap. 6.

te problem. Ideen var derfor, at man ved at systematisere borgernes og forvaltningens rettigheder og pligter over for hinanden mest muligt ville opmuntre borgerne til i videst muligt omfang at forsørge sig selv.³⁴ Steincke diskuterede ikke de effekter, en fuldstændig regulering af de offentlige understøttelser i lovgivningen kunne få for magtfordelingen mellem kommuner og Rigsdag.

Endelig ønskede Steincke værdighedsbegrebets indhold ændret og fattighjælpsvirkningerne mildnet. Den gældende lovgivning betragtede trængende som uværdige, indtil andet var bevist, og uværdige trængende blev ramt af hårde sanktioner. Det ydmygede fattige og knækkede deres selvfølelse.³⁵ Derfor burde man som princip betragte trængende som værdige, med mindre de bevisligt havde undladt at forsøge at skaffe sig privat underhold.

Fremtidens Forsørgelsesvæsen fortsatte linien fra *Almisser eller Rettigheder*, men var mere omfattende og inkluderede dele af Steinckes kulturpolitiske og juridiske forfatterskab fra 1910'erne. Samtidig tog Steincke to vigtige nye temaer op. For det første indeholdt betænkningen en længere diskussion af muligheden for at føre socialpolitik gennem racehygiejne. Her var Steincke inspireret af den tyske og amerikanske diskussion af emnet. Han konkluderede dog, at man næppe ville opnå en raceforbedring ad denne vej, selv om der var muligheder for at forhindre åndssvage og sindssyge i at formere sig. Steincke støttede senere forslag om tvungen sterilisering af åndssvage.³⁶

Det andet tema var mere centralt for Steinckes socialpolitiske opfattelse. Referencerne til det kulturpolitiske forfatterskab viser tydeligt, at han arbejdede for et samfund, der hvilede på den børnerige familie.³⁷ Gennem en diskussion af de forskellige regler for tildeling af børnebidrag til fraskilte, kvinder med børn uden for ægteskab og enker med børn viste han, hvorledes børn blev stillet forskelligt økonomisk afhængigt af deres forældres civilstand. For at forenkle administrationen af bidragsordningerne og opmuntre ægtepar til at få flere børn foreslog Steincke nu, at man foruden at gøre reglerne for beregningen af børnebidrag mere ensartede også indførte offentlige bidrag til ægtepar med mere end to børn. Bidragene

34. Steincke 1912, s. 97-100, jf. tankegangen hos Niklas Luhman: *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main 1983 (opr. 1969).

35. Steincke 1912, s. 86-88.

36. Steincke 1920, kap. 22, jf. Birgit Kirkebæk: *Da de åndssvage blev farlige*, København 1994, s. 268-282 om politikken over for de åndssvage i 1920'erne og 1930'erne.

37. Dette ses tydeligst i pjecen *Kulturbetragtninger – Et Slag i Luften* fra 1913, der også indgår i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*.

skulle reguleres efter en trangsrænse, men principielt være til rådighed for alle familier.³⁸

Steincke havde allerede i *Almisser eller Rettigheder* taget stilling til spørgsmålet, om socialforsikringen skulle være frivillig eller tvungen. Efter offentliggørelsen af Alderdoms- og invaliditetsforsikringskommissionens betænkning i 1915 var en afgørelse af alderdomsforsørgelsens status også blevet aktuel, og her valgte han i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* at argumentere for en blanding af forsikring og forsorg.

Udgangspunktet var, at alderdomsforsørgelsen fortsat blev finansieret over de almindelige skatter. Til gengæld var det en betingelse for at være berettiget til at modtage alders- eller invaliderente, at man var medlem af den frivillige sygeforsikring. Steincke forestillede sig, at mindstekravet skulle være et såkaldt bidragydende medlemskab med et begrænset kontingent.³⁹

Endelig indeholder *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* en mere detaljeret model for socialforvaltningens organisering. På det centrale niveau var den vigtigste nyskabelse et »Socialstyre«. Styret eller styrelsen var tænkt som en myndighed under Indenrigsministeriet, og dens opgave var at føre tilsyn med såvel de sociale forsikringskassers som kommunernes administration.

Styrelsen skulle desuden have mulighed for at vejlede kommuner og kasser i forsørgelsesretlige spørgsmål. Tilsynene med syge- og arbejdsløshedskasserne havde længe haft samme funktion, mens det havde været langt sværere for kommunerne at få sagkyndig vejledning.⁴⁰ For det kommunale forsørgelsesvæsens vedkommende ville gennemførelsen af forslagene i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* sandsynligvis have betydet en indskrænkning af handlefriheden i to henseender: Lovgivningen ville indeholde mere detaljerede bestemmelser om ydelsernes omfang, og socialstyrelsen kunne gennem vejledning og afgørelser i ankesager sørge for en mere ensartet administration.

Selv om *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* var et meget omfattende værk, behandlede Steincke ikke de arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål, der var oppe i tidens socialpolitiske debat. Det bliver tydeligt, hvis man sammenligner betænkningen med to artikler om samme emne, som C.V. Bramsnæs og Th. Stauning udgav i 1919. C.V. Bramsnæs' artikel handlede om fredens sociale problemer, mens Th. Staunings var hans programerklæring som nyudnævnt minister for arbejderspørgsmål fra 1919.

38. Steincke 1920, kap. 24 og s. 343-348.

39. Steincke 1920, s. 326-337.

40. Steincke 1920, kap. 29, jf. Steincke 1912, s. 135-140.



Det var et vigtigt mål for K.K. Steincke at opbygge en fornemmelse af gensidighed mellem socialforvaltningen og dens klienter. Det skulle blandt andet ske gennem en udbygning af socialforsikringen og en øget brug af faste takster. Det kommunale fattigvæsen var frygtet i store dele af befolkningen, og syge- eller arbejdsløshedskassen var et velkomment alternativ. Her udbetales der dagpenge i Dansk Smede- og Maskinarbejderforbunds arbejdsløshedskasses 1. afdeling. (Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv).

Bramsnæs understregede, at man ikke kun bør se socialpolitik som en belastning af samfundsøkonomien. Socialpolitik handler ud over forsørgelsen af mennesker uden for arbejdsmarkedet nok så meget om mulighederne for at højne arbejdskraftens værdi. Hvis man regulerede arbejdsmarkedet og nedsatte arbejdstiden, ville arbejderne ikke blive nedslidt så hurtigt, men kunne bidrage til produktionen i en længere periode. Bedre boligforhold og højere lønninger ville forbedre børnenes levevilkår og helbred og gøre dem mere værdifulde som arbejdskraft senere. Socialpolitikken havde også en investeringsside, hvor den kunne bidrage til samfundets økonomiske og sociale udvikling.⁴¹

41. C.V. Bramsnæs: »Fredens sociale Problemer«. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1919, jf. Th. Stauning: »Socialpolitik«, *Social Forsorg*, 1919.

I forhold til Bramsnæs og Stauning var Steincke mere skeptisk over for socialpolitikens muligheder. Socialpolitikken kunne lindre nogle af kapitalismens effekter, men ikke bidrage til en generel forbedring af arbejderne levevilkår. Steincke definerede socialpolitik mere snævert end Bramsnæs og Stauning, men hans forfatterskab var også præget af en kulturpessimisme, der står i modsætning til den almindelige socialdemokratiske fremskridtstro. En nærmere diskussion af dette forhold falder dog uden for denne artikels rammer.

Det er stadig uklart, hvordan Steincke fik mulighed for at udarbejde *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* for Indenrigsministeriets regning. Ifølge samtidige avisreferater aftvang Steincke i forbindelse med Landstingets behandling af et forslag om særlig understøttelse til folk, der var ramt af den spanske syge, indenrigsminister Ove Rode et løfte om, at ministeriet ville udarbejde en oversigt over og kritik af den samlede forsørgelseslovgivning.

Rode nævnte ved samme lejlighed, at Indenrigsministeriet længe havde ønsket en revision af sociallovgivningen, men at man havde måttet udsætte den på grund af det ekstra arbejde, regulerings- og dyrtidslovgivningen havde medført. Kort efter henvendte Steincke sig til ministeriets departementschef Henrik Vedel, der udvirkede, at han fik tildelt et etårigt stipendium.⁴² Der skulle altså i forvejen have været en vis forståelse mellem Rode, Vedel og Steincke. Tanken var, at Steinckes afhandling skulle danne udgangspunktet for arbejdet i en senere kommission, som så kunne koncentrere sig om den mere tekniske udarbejdelse af lovforslag.

I Steinckes erindringer blev hans egen rolle mere central. Ikke mindst skal hans ærgrelse over, at en kontorchef i ministeriet ved et nordisk socialpolitisk møde havde udtalt, at den mand, der kunne overskue den danske sociallovgivning, endnu ikke var født, have fået ham til at gøre forestillinger over for Vedel.⁴³ Efter denne fremstilling reagerede Indenrigsministeriet på Steinckes initiativ, mens afhandlingens rolle står mere hen i det uvisse.

Regeringsskiftet efter påskekrisen og valget i april 1920 betød imidlertid, at alle planer om en socialreform blev udskudt. Venstregeringen gennemførte i 1921-22 lovene om invalideforsikring og aldersrente foruden revisioner af sygeforsikringsloven og loven om arbejdsløshedsforsikring. Selv om lovene, der nogle steder kaldes Venstres socialreform, byggede vi-

42. Dette er Steinckes oprindelige version, som han gengav i et interview, som blandt andet er offentliggjort i *Lolland-Falsters Stiftstidende* 3. december 1918. Jf. Steinckes papirer, VI.1, scrapbog marts 1918-december 1919.

43. K.K. Steincke 1945-49, bd. II, s. 60.

dere på socialforsikringsprincipperne fra før 1. Verdenskrig, vakte de alligevel vrede blandt radikale og socialdemokrater. Grunden var ikke mindst, at betingelserne for optagelse i arbejdsløshedskasse og kontrollen af de arbejdsløshedsforsikrede blev strammet, samtidig med at aldersrenten reelt medførte væsentlige nedskæringer i ydelserne til de gamle.⁴⁴

Den socialdemokratiske regering, der kom til magten i 1924, ønskede nok at forbedre ydelserne til arbejdsløse og gamle, men havde ikke mulighed for at få sine forslag gennemført. Socialminister Frederik Borgbjerg nedsatte i 1925 Socialkommissionen, der skulle forberede en reform af sociallovgivningen. Kommissionen havde kun akkurat startet sit arbejde, da den blev standset af den nye Venstre-regering under Th. Madsen-Mygdal, der ønskede at gennemføre omfattende besparelser på statsbudgettet. Resultatet var de såkaldte nedskæringslove af 1927, der ud over at stramme adgangen til socialforsikringerne og aldersrenten også nedsatte alders- og invaliderenternes størrelse. Regeringen tog ikke initiativer til en mere omfattende reform af socialforvaltningen, og kommissionens arbejde blev ikke genoptaget efter gennemførelsen af nedskæringslovene.

K.K. Steincke havde været medlem af den første socialdemokratiske regering som justitsminister. Ifølge en overlevering, som Steincke selv er ophavsmand til, skal Stauning have foretaget udnævnelsen med en vis resignation. Steincke havde tidligere været en torn i øjet på partiledelsen, men han havde udført et godt arbejde som medlem af Landstinget siden 1918, og han var den eneste kvalificerede jurist i partiet.⁴⁵ Stauning har i et avisinterview i 1929 nævnt, at Steincke i 1924 bad om socialministerposten, og at han afviste Steinckes anmodning.⁴⁶

Det radikale Venstres deltagelse i regeringen i 1929 komplicerede fordelingen af ministerposter. Staunings oprindelige plan skal have været at lade Steincke og Borgbjerg overtage de samme porteføljer som i 1924, selv om samtidige avisrygter ville vide, at Steincke på grund af dårligt helbred ikke kom med i regeringen.⁴⁷ C.Th. Zahles ønske om at indtræde i regeringen som justitsminister væltede disse spekulationer. Steincke blev socialminister, mens Borgbjerg fik Undervisningsministeriet, så der igen blev plads til alle de socialdemokratiske ministre fra 1924.⁴⁸

44. Niels Finn Christiansen i *Danmarks historie*, 7, 1988, s. 172f.

45. Svend Thorsen: *De danske ministerier 1901-1929*, København 1972, s. 435.

46. *Social-Demokraten* 2. maj 1929, jf. Steinckes papirer, VI.1., scrapbog august 1928-juli 1929.

47. Mest overraskende er nok *BT*'s version, der placerede den radikale Bertel Dahlgaard som socialminister. *BT* 25. april 1929.

48. Kaarsted 1977, s. 15.

Efter Steinckes udnævnelse til socialminister kom der fart i arbejdet med socialreformforslagene. Steincke nedlagde Socialkommissionen og styrede selv forberedelsen af lovforslagene, idet han brugte ministeriets departement som sekretariat. En række administrative udvalg fik til opgave at gennemgå særligt komplicerede dele af forslagene fra *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*.

Steincke forelagde allerede i juni 1929 hovedtrækkene til en socialreform for de øvrige ministre. Modtagelsen var overvejende positiv. Handelsminister C.N. Hauge og udenrigsminister P. Munch var dog ligesom Stauning betænkelige ved forslaget om at samle administrationen af forsorgslovgivningen i et udvalg under kommunalbestyrelsen. De frygtede, at sagsbyrden ville overbelaste de folkevalgte politikere.

Statsminister Stauning og finansminister C.V. Bramsnæs var skeptiske over for tanken om at gøre medlemskab af sygeforsikringen til en betingelse for, at man kunne modtage aldersrente. Med Staunings ord var der altid nogen, som ikke ville forsikre sig, og en tvungen forsikring var den eneste effektive måde at få alle dækket på. Bramsnæs henviste til, at de fleste andre europæiske lande havde velfungerende tvangsforsikringer. Ingen af ministrene krævede dog ændringer på dette punkt.⁴⁹

De lovforslag, K.K. Steincke fremsatte i efteråret 1929 og efteråret 1930, adskilte sig på flere punkter fra forslagene i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*. For det første var invalideforsikringen blevet gennemført i 1921 i en anden form end forudset af Steincke i 1919. Dermed blev forsikringsaspektet mere fremtrædende. For det andet opgav Steincke allerede inden fremsættelsen af lovforslagene at få gennemført de generelle børnetilskud. Dermed faldt en af de mest radikale og udgiftskrævende dele af systemet fra *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* bort. Den samme skæbne ramte socialstyrelsen. Her var begrundelsen, at Venstre ikke ville acceptere indgreb i kommunernes myndighed.⁵⁰ Forslagene understregede dog Socialministeriets rolle som endelig anke- og tilsynsmyndighed.

Socialreformforslagene var også mindre vidtgående, hvad angik ydelsernes form, end *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* havde lagt op til. Især opretholdt forsorgsloven kommunernes ret til at skønne over trangen hos ansøgerne til de nye former for generel kontanthjælp. Lovforslaget og den endelige lov indførte dog en maksimumsats for kommunehjælpen, idet den ikke måtte være højere end invaliderenten.

49. Steinckes papirer, IV.1.b. Sociallovgivningens genopbygning. Håndskrevne kommentarer på notat 1. Udkast til forslag til sociallovgivningens genopbygning, kodificering og forenkling. Dateret maj 1929. Jf. håndskrevet referat fra ministermøde 6. juni 1929.

50. Steincke i *Morgenbladet* 6. juli 1929.

Venstre og Det konservative Folkeparti modtog lovforslagene køligt. Den tidligere Venstreminister Oluf Krag fandt forslagene alt for dyre. Han var også bange for, at man ville overbelaste kommunalbestyrelserne ved at samle forsørgelsessagerne hos et socialudvalg. Selv om Krag kunne forstå, at Steincke havde nedlagt Socialkommissionen, ankede han alligevel over, at kommunernes organisationer ikke i højere grad og mere formelt var blevet taget med på råd ved udarbejdelsen af forslagene.⁵¹

Begge partier var skeptiske over for Steinckes argumentation for nødvendigheden af at koble retten til aldersrente til medlemskab af sygeforsikringen. Det skyldtes ikke mindst de mere lempelige regler for hjælp til betaling af syge- og arbejdsløsheds-kassekontingent i forsorgsloven. Venstre og De konservative frygtede, de ville underminere princippet om hjælp til selvhjælp i socialforsikringslovgivningen. Endelig undgik det ikke de borgerlige partiers opmærksomhed, at de nye takster i folkeforsikringsloven og gradueringen af invaliderenten ville medføre, at invaliderentydere på landet ville få en marginalt mindre ydelse end efter 1927-loven.

Det konservative Folkeparti holdt samtidig fast ved det forslag om tvungen folkeforsikring, det fremsatte første gang i foråret 1929. Partiets ordførere havde svært ved at se forsikringslinien i Steinckes forslag, og de var desuden betænkelige ved, at de fleste fattighjælpsvirkninger skulle forsvinde i en ny forsorgslov.

I sine erindringer skriver Steincke, at Det konservative Folkeparti virkede mere imødekommende end Venstre. Han bygger sin opfattelse på udtalelser af Christmas Møller og Hans Thyge Jacobsen på politiske møder i efteråret 1930, men det er ikke klart, om det nogensinde kom til egentlige forhandlinger.

Med fremlæggelsen af de fire lovforslag gik arbejdet med socialreformen i stå igen. Ved den sidste genfremsættelse af forslagene i oktober 1932 beklagede Steincke, at de var blevet mødt med så ringe interesse og forståelse. Han angreb specielt Venstre for ikke at ville realitetsbehandle forslagene. Alligevel inviterede han partiet til forhandlinger: Han var villig til at indføre den pristalsregulering af alders- og invaliderenterne, Oluf Krag havde foreslået i 1930. Beregningerne over de økonomiske effekter lå parat i ministeriet.⁵²

51. *Rigsdagstidende* 1930-31, Folketingets Forhandlinger, sp. 2541-2615 (Oluf Krag (V)), 2615-2655 (C.J.F. Sven (KF)). Socialdemokratiets ordfører ved førstebehandlingen af forslaget til forsorgslov var Folketingets formand H.P. Hansen, der også havde været medlem af det udvalg, som havde rådgivet socialministeren om blandt andet udformningen af refusionsordningen. Jørgen Jørgensen var De radikales ordfører.

52. *Rigsdagstidende* 1932-33, Folketingets Forhandlinger, sp. 32-39.

Det var landbrugskrisen og valutaproblemerne, som åbnede vejen for socialreformen. Samtidig faldt udgifterne til understøttelse af arbejdsløse tungt på kommunerne. Indgrebet i 1927 havde afskaffet alle former for ekstraordinær arbejdsløshedsunderstøttelse, men arbejdsløshedskasserne fik mulighed for ekstra statstilskud, hvis de oprettede såkaldte krisekasser. Ordningen havde ikke været nogen succes: Kun få kasser havde oprettet krisekasser. Derfor endte mange arbejdsløse hos hjælpe-kasserne, indtil regeringen i oktober 1931 fik gennemført en ny ekstraordinær arbejdsløsheds-hjælp som led i et kriseforlig med Det konservative Folkeparti.⁵³

Forliget og den stigende arbejdsløshed førte til en kraftig vækst i de sociale udgifter. Målt i 1929-priser var der tale om en stigning fra 90 mill. kr. i finansåret 1930-31 til 170 mill. kr. i 1932-33.⁵⁴ Steinckes notater om kriseforhandlingerne i januar 1933 viser, at regeringens forhandlingsudspil foruden socialreformen omfattede en lang række tiltag, der kunne lette landbrugets situation, og skatteomlægninger til gunst for kommunerne. I første omgang drejede forhandlingerne sig dog om landbrugets kreditsituation og kronens stilling.

Under de indledende forhandlinger erklærede Det konservative Folkeparti, at man gerne ville diskutere socialreformen sammen med en skatteomlægning, mens Venstre var interesseret i en ændring af byrdefordelingen mellem stat og kommuner og refusionen af sociale udgifter mellem kommunerne. Oluf Krag, der havde været indenrigsminister fra 1922 til 1924 og igen mellem 1926 og 1929, mente derimod, at socialreformen som helhed var alt for omfattende og delvis irrelevant i denne sammenhæng.⁵⁵

Steincke reagerede ved at forsvare nødvendigheden af at gennemføre socialreformen, hvilket fik Krag til at spørge, om der var tale om et ultimatum fra Socialdemokratiets side. Staunings svar var, at socialreformen var en del af forhandlingerne, og han kædede forhandlingerne om reformen sammen med forhandlingerne om byrdefordelingen mellem stat og kommuner. Desværre har Steincke ingen steder oplyst, hvad hans – og Socialdemokratiets – begrundelse for at koble socialreformen på land-

53. Aage Vater: *Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark gennem 25 Aar*, København 1932, s. 110-117 og 123-126.

54. Disse og alle artiklens øvrige beregninger af de sociale udgifters udvikling mellem 1910 og 1940 er foretaget på baggrund af oversigtstabellerne i *Statistiske Meddelelser*, 4. rk, bind 116, hæfte 2, København 1943. Udgifterne er deflateret med forbrugerprisindekset, jf. Niels Kærgaard: *Økonomisk vækst*, København 1991, appendiks 6, tabel 1.

55. Steinckes papirer, IV.1.b. Referater af forhandlinger 12-13. januar 1933.

brugsforhandlingerne egentlig var. Han har heller ikke noteret noget om, hvorvidt sammenbruddet i overenskomstforhandlingerne i januar 1933 havde spillet en rolle.

Steinckes notater giver heller ikke svar på spørgsmålet om socialreformens placering i de senere forhandlinger. Det skyldes til dels, at han ikke var medlem af Socialdemokratiets forhandlingsdelegation. Ved ministermødet den 28. januar 1933 gjorde han som de andre involverede ministre status over forhandlingsudvalgets arbejde. Her refererede Bramsnæs og Dahlgaard problemerne med at nå til enighed om ejendomsbeskatningen, mens Bording redegjorde for diskussionen om kornordningen. Notatet indeholder kun en bemærkning om, at Steincke selv redegjorde for arbejdet i sit udvalg. Der står intet om, hvordan forhandlingerne skred frem.⁵⁶

Det er svært at sige, om socialreformen var trukket ud af forhandlingerne, eller om man blot afventede en afgørelse i de andre spørgsmål. Man bør næppe overdrive betydningen af, at Steincke ikke deltog i de afgørende forhandlinger, for han havde aldrig tilhørt den snævre kreds omkring Stauning. Til gengæld ved vi, at det endelige Kanslergadeforlig mellem regeringen og Venstre kom til at omfatte socialreformen, og at den administrativt stort set fik en udformning, der var identisk med Steinckes forslag fra 1929-30.⁵⁷

Man kan dog bemærke, at Steincke under en debat i Folketinget i februar 1935 fortalte, at reformen i det oprindelige protokollat mellem regeringen og Venstre var gledet ud til fordel for et forslag om ekstraordinær arbejdsløshedsunderstøttelse. Efter hans egen fremstilling skulle han have argumenteret over for først Stauning og derefter de tre partiers forhandlere, at det var bedre at bringe orden på hele socialområdet end at bygge en særlovgivning oven på arbejdsløshedsforsikringen. Derefter erstattede socialreformen arbejdsløshedshjælpen.⁵⁸

Økonomisk betød reformen, at kommunernes socialudgifter faldt til noget under 150 mill. kr. målt i 1929-priser, mens statens steg fra 90 mill. til 150 mill. i finansåret 1933-34. Virkningerne på de samlede sociale udgifter var derimod begrænsede: Mellem 1932 og 1937 lå de nogenlunde

56. Steinckes papirer, IV.1.b. Referater af forhandlinger januar 1933. Ministermøde den 28. januar 1933.

57. Hornemann Møller 1994, s. 143f., hævder, at socialreformen var taget ud af forhandlingerne i slutningen af januar 1933, men at reformen kom med i det endelige forlig for at gøre indgrebet i overenskomstforhandlingerne mere acceptabelt for arbejderne.

58. Her efter *Dagens Nyheder*, 7. februar 1935. Man bør være opmærksom på, at Det konservative Folkeparti og den konservative presse i denne periode gennemførte en voldsom kampagne mod socialreformen og dens angivelige økonomiske effekter for kommunerne.

fast på 400 mill. 1929-kroner.⁵⁹ Den store stigning lå allerede i finansåret 1932-33 og skyldtes som nævnt de kraftigt stigende udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Til gengæld var effekterne på syge- og arbejdsløshedsforsikringen større. Syge- og arbejdsløsheds-kassernes medlemstal var stagneret i forhold til henholdsvis befolkningstallet og antallet af erhvervsaktive siden begyndelsen af 1920'erne, men mellem 1933 og 1940 steg andelen af forsikrede igen kraftigt: ca. 75% af den voksne befolkning var medlem af en sygekasse i 1940 mod 65% i 1930, mens 44% af de erhvervsaktive var medlem af en a-kasse i 1940 mod 32% i 1930.⁶⁰

Fortolkninger af socialreformen

Den ovenstående gennemgang af socialreformens historie åbner for mindst tre selvstændige fortolkninger.

Den første fortolkning bygger på en analyse af det administrative apparats udvikling og standard i perioden mellem 1910 og 1930. Med udgangspunkt i en analyse af bureaukratiseringen af statsadministrationen i almindelighed og den centrale socialforvaltning i særdeleshed peger den på forvaltningens evne til selv at formulere løsninger på socialpolitiske problemer og sammenhænge mellem reformerne af socialforvaltningen og af andre grene af forvaltningen.

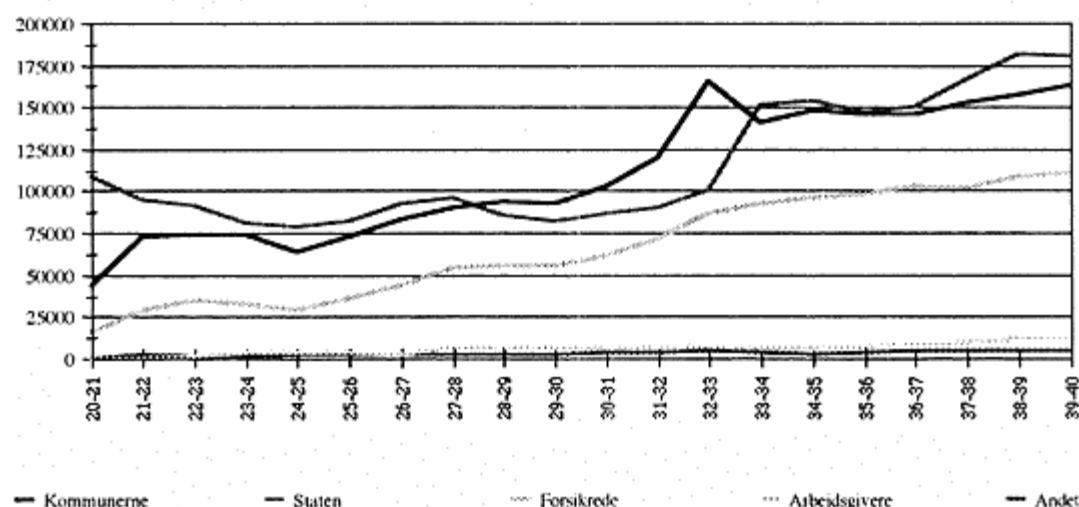
Den anden tager udgangspunkt i de politiske og administrative reaktioner på de erfaringer, vælgere, politikere og administratorer gjorde med den førte socialpolitik i perioden efter 1891. Den analyserer politiske og administrative udspil som svar på indholdet i og effekterne af tidligere beslutninger, mens den tredje fortolkning lægger vægt på de politiske aktører og deres mulighed for at omsætte deres krav til socialpolitikken i praktiske beslutninger.

Det administrative system voksede i takt med udbygningen af sociallovgivningen kraftigt mellem 1891 og 1914. Der kom nye forvaltningsorganer til, og antallet af ansatte steg. Centraladministrationen kunne trække på en lang tradition for juridisk styring, ligesom forholdet til de selvstændige syge- og arbejdsløsheds-kasser var uden de store konflikter. Det er desuden værd at bemærke, at socialforvaltningen var én af de første

59. Beregnet efter *Statistiske Meddelelser*, 4. rk, bind 116, hæfte 2, 1943. Se dog Kampmann 1940.

60. Jacob Christensen: »Socialforvaltningen 1891-1950«, *Forvaltningshistorisk antologi*, red. Helle Blomquist og Per Ingesman, København 1993, s. 178.

Udgifter til sociale formål 1920-1940 i 1929-priser, 1000 kr.



Specielt kommunerne mærkede et stigende pres på budgetterne i løbet af 1920'erne og de tidlige 1930'ere, efterhånden som skiftende finansministre forsøgte at beskære statens udgifter. Kommunernes udgifter til sociale formål steg nærmest eksplosivt mellem 1930 og 1933. Socialreformen og den nye refusionsordning lettede kommunernes byrder, men gjorde også staten til den væsentligste aktør i fordelingen af udgifter og indtægter på det sociale område. De stigende forsikringsbidrag skyldtes både nedskæringerne i statstilskuddene til socialforsikringen før 1933 og et stigende antal medlemmer i syge- og arbejdsløsheds-kasser i løbet af 1930'erne. (Kilde: Statistiske Meddelelser, 4. rk., bind 116, hæfte 2, 1943).

forvaltningsgrene, hvor økonomer fik ledende stillinger.⁶¹ Der er imidlertid flere tegn på, at den danske forvaltning i tiden op til 1. Verdenskrig havde problemer ved at gennemføre en overordnet styring.

For det første havde lønnings- og personalepolitikken inden for de enkelte etater og ministerier efterhånden udviklet sig til et indviklet system af særlige ordninger, aftaler og traditioner. Ensartede stillinger kunne have forskellige lønnings- og pensionsforhold. Aflønnings- og karriereforholdene var uigennemskuelige.

For det andet var bevillingssystemet og statens regnskabsføring blevet uoverskueligt for embedsmænd og politikere. Finansloven bestod frem til 1912 af de normale paragraffer for hvert ministerium og en paragraf for særlige bevillinger. Problemet var, at de særlige bevillinger efterhånden

61. Clara Black, der efterfulgte Th. Sørensen som inspektør for Arbejdsløshedsforsikringen 1914-21, var økonom. Senere professor Frederik Zeuthen blev i 1921 ansat som statsvidenskabelig konsulent for indenrigsministeren.

udgjorde en så stor del af statsbudgettet, at finansloven snarere afspejlede bevillingernes politiske historie end deres anvendelse. Det gjorde det svært at bruge finansloven som kilde, hvis man ville beregne de økonomiske effekter af statens aktivitet.⁶²

Løsningen på disse problemer var en omstrukturering af lønnings- og budgetteringssystemerne. Lønningsreformen i 1919 standardiserede ansættelses-, aflønnings- og pensionsvilkårene for alle statens ansatte. Finanslovreformen i 1912 var både en systematisering og modernisering af statens budgetlægning. Statens bevillinger blev nu ordnet efter ressorts, så det var nemmere at følge udgiftsudviklingen på de enkelte områder, og budgetteringen blev ændret, så den i højere grad afspejlede fordelingen på drifts- og anlægsudgifter.⁶³

Sociallovgivningen og dens forvaltning havde mange af de samme skavanker allerede før 1. Verdenskrig. Lovgivningen var uden overordnet systematik, og dens økonomiske og sociale effekter var svære at beregne. Den mest markante kritik af forholdene blev udløst af en administrativ reform i Sverige. Samtidig med indførelsen af en folkeforsikringsordning fik den svenske regering gennemført oprettelsen af en socialstyrelse, som skulle være den centrale myndighed på arbejderpolitikens område.⁶⁴ I datidens sprogbrug betød det arbejdsmarkedspolitik og socialforsikring, mens den egentlige socialforsorg forblev kommunernes anliggende.

Den danske sygekasseinspektør Frederik Wittrup greb ideen og pegede på, at det daværende indenrigsministerium var overbelastet og ude af stand til at foretage de nødvendige prioriteringer i socialpolitikken. Hvis man i stedet samlede den socialpolitiske ekspertise i en dansk socialstyrelse, ville det sikre en mere ensartet sagsbehandling og lette en koordineret udbygning og revision af socialpolitikken.⁶⁵

Man kan fortolke Wittrups kritik på to måder. På den ene side kan det have været en frustreret embedsmands forsøg på at skabe opmærksomhed om problemerne med at få sygeforsikringen til at fungere sammen med de øvrige sikringsordninger. I så fald var adressaten sandsynligvis de ledende embedsmænd i Indenrigsministeriet. På den anden side kan Wittrup have givet udtryk for holdninger, der var almindelige blandt de embeds-

62. Kofoed 1942, s. 125-127, jf. Bjarne 1934, s. 124.

63. Kofoed 1942, s. 125-134, jf. Bramsnæs 1965 og Kofoed 1942, s. 134-136 om udviklingen i 1920'erne.

64. Folkeforsikring var i datidens sprogbrug en tvungen pensionsforsikring, der omfattede hele befolkningen.

65. Fr. Wittrup: »Det svenske Regeringsforslag om Oprettelsen af en Centralstyrelse for de sociale Anliggender, »Socialstyrelsen«, *Tidsskrift for Arbejderforsikring*, 8, 1912-13.

mænd i centraladministrationen, som arbejdede med socialpolitik, og kritikken var da adresseret til Rigsdagens politikere.

Ove Rodes bemærkning til K.K. Steincke om, at man havde overvejet en forenkling af sociallovgivningen og dens administration, men at initiativerne var blevet bremsset på grund af forholdene under 1. Verdenskrig, støtter den anden fortolkning af Wittrups udspil. Blandt andet var det socialstyre, Steincke foreslog i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, tydeligt inspireret af den svenske ordning.⁶⁶

Det er desuden vigtigt at understrege, at den administrative tankegang bag Steinckes socialreformforslag, som de forelå i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* og i deres endelige form i 1929-30, minder meget om hovedlinjerne i budget- og lønningsreformerne. Det gjaldt om at standardisere lovgivningen og den administrative praksis på området, så politikens effekter blev gennemskuelige.

Ser man på reformens socialpolitiske side, var debatterne om frivillighed eller tvang i socialforsikringen og organiseringen af aldersforsørgelsen typiske for holdningen til den sociale lovgivning. Både politikere og administratorer støttede lovgivningens principper. Den administrative utilfredshed rettede sig mod andre forhold.

Det vigtigste var forsørgelsesretten. Fattigloven af 1891 byggede på princippet om, at enhver kommune forsørgede sine egne trængende. Alle borgere havde en forsørgelseskommune, som skulle betale tre fjerdedele af udgifterne til en eventuel fattigunderstøttelse. Når man havde boet fem år i en kommune uden at have modtaget fattighjælp, opnåede man forsørgelsesret her.

Denne tilsyneladende enkle regel skabte betydelige vanskeligheder for kommunerne, når børn skulle have tildelt en forsørgelseskommune, og når man skulle fastslå den forsørgelsesretlige status for personer, der i en periode havde fået fattighjælp, hjælpekassehjælp eller aldersunderstøttelse, kom det til yderligere komplikationer. Utilfredsheden med forsørgelsesretten var vidt udbredt, og både land- og bykommuner ønskede en forenkling.⁶⁷

Forholdet mellem de forskellige administrative organer gav også anledning til kritik. På den ene side måtte klienterne tit gå fra den ene myndig-

66. Steincke 1912, s. 139f, jf. Steincke 1920, s. 430-436.

67. V.R. Haarløv: »Fattiglov«, *Danmarks Sociallovgivning*, 1, København 1918, s. 32-47; P.C. Kæmpegaard: »Lille Hans' Fødesteder«, *Socialt Tidsskrift*, 1926, s. 155-161; Chr. Olsen: »Oversigt over de modtagne Besvarelser af Socialkommissionens Spørgeskema vedrørende Forsørgelses- og Socialforsikringslovgivningen«, *Rigsdagstidende* 1930-31, Tillæg A, sp. 3583-3670.

hed til den anden for at få deres sager behandlet, på den anden side var kompetencefordelingen uklar. Det gjaldt specielt mellem kommunernes fattigvæsener og hjælpekaserner. Årsagen var dels, at fattigvæsen og hjælpekaserner konkurrerede om det samme klientel, dels at kommunalbestyrelserne finansierede hjælpekasernerne uden at have direkte tilsyn med deres arbejde. Indenrigsministeriet måtte ikke sjældent afgøre tvister mellem kommunalbestyrelse og hjælpekasse.

En undersøgelse, Socialkommissionen foretog i 1925-26, viste dog, at det især var i købstæderne, at fattigvæsen og kommunalbestyrelse var utilfredse. Det var lettere for landkommunerne at holde kontrol med klienterne og deres fordeling på fattigvæsen og hjælpekasse.⁶⁸

Man kan sige, at dette problem i virkeligheden lå på grænsen mellem administrations- og socialpolitik. Socialpolitisk var målsætningen at sikre mere ensartede understøttelser; administrationspolitisk var den at undgå konflikter mellem organisationer, der udførte næsten samme arbejde, men hvis status over for hinanden var uklar.

Endelig førte fattigvæsenets humanisering mange komplikationer med sig. De strenge fattighjælpsvirkninger havde i 1800-tallet været en naturlig del af fattiglovgivningen, dels fordi trang blev set som selvforskyldt, dels fordi lovgiverne ville tvinge folk til i videst muligt omfang at klare sig for private midler.

Samfundsvidenskabernes udvikling og et ændret samfundssyn fik disse sanktioner til at virke barbariske, når de ramte folk, hvis eneste skyld var, at de var gamle, invalide eller ofre for konjunkturbestemt arbejdsløshed. På den anden side ville Højre og Venstre ikke opgive de generelle fattighjælpsvirkninger. Derfor måtte Socialdemokratiet og Det radikale Venstre til at gå gradvist frem og forsøge at skabe muligheder for at afhjælpe almindelig trang uden for fattigvæsenets rammer. Mellem 1891 og 1933 blev forholdene også mildnet for udvalgte grupper af invalide, efterhånden som politikerne fandt det opportunt. Der var imidlertid ingen systematik i lempelserne.⁶⁹

Det store problem ved en politisk analyse af socialreformen er, at man let kan finde eksempler på krav om ændringer i dele af den sociale lovgivning. Til gengæld er det svært at finde krav om en samlet socialreform. Alderdomsforsørgelsen var det socialpolitiske spørgsmål, der holdt sig længst på den politiske dagsorden. Alderdomsunderstøttelsen, der blev

68. Olsen i *Rigsdagstidende* 1930-31, Tillæg A, sp. 3583-3670.

69. Christensen 1993, s. 166-173.

indført i 1891, var for så vidt en succes, idet antallet af understøttede steg jævnt, samtidig med at antallet af fattigunderstøttede faldt.

De politiske partier var imidlertid skeptiske over for ordningens udformning. Kredse inden for Højre og Venstre ønskede af ideologiske grunde den vederlagsfri understøttelse erstattet af en tvungen folkeforsikring. Andre dele af Venstre ønskede sammen med socialdemokrater og radikale understøttelsen afløst af en aldersrente med faste takster.

Et langstrakt kommissionsarbejde kunne ikke afklare sagen, selv om betænkningen fra 1915 blev genstand for en del debat. Den socialdemokratiske-radikale regering fremsatte i 1919 et forslag om aldersrente, som arbejdede med minimumstakster. Det betød, at kommunerne kunne supplere de anbefalede ydelser, men ikke gå under taksterne i loven. Venstres forslag fra 1922 byggede omvendt på faste takster, der begrænsede kommunernes muligheder for at forhøje ydelserne gennem personlige tillæg. Samtidig var taksterne lavere end dem, de socialdemokratiske styrede bykommuner havde anvendt i årene efter 1. Verdenskrigs afslutning.⁷⁰

Socialdemokratiet undlod at stemme for loven, og partiet fremsatte ved flere senere lejligheder frem til 1929 forslag om generelle forhøjelser af aldersrentesatserne eller udbetaling af særlige tillæg til rentenyderne.

Socialdemokratiet var i denne periode principielt modstander af socialforsikringen. Partiets program fra 1913 indeholdt et krav om, at sygeforsikringen blev erstattet af en sygesikring finansieret via skatterne. Sygesikringsforslaget blev dog aldrig praktisk politik. I 1929 var partilederen Th. Stauning og C.V. Bramsnæs, der selv var en socialpolitisk kapacitet, skeptiske over for Steinckes argumentation for en frivillig sygeforsikring. De mente ikke, man nødvendigvis skulle være bundet af traditionen for frivillighed. Selv om hverken Stauning eller Bramsnæs afviste Steinckes forslag, tyder det på, at de var mere interesserede i at skabe en effektiv dækning af de tunge grupper end at bruge sygeforsikringen til moralsk opbygning.

1927 blev et mærkeår for Socialdemokratiet. Modstanden mod Venstre-regeringens nedskæringslove, der både ramte de sociale ydelser, der var fastlagt i lovgivningen, og statens tilskud til socialforsikringerne og hjælpen til arbejdsløse, blev central i den socialdemokratiske agitation langt frem i tiden.⁷¹ Et af K.K. Steinckes slagord ved fremsættelsen af so-

70. De politiske overtoner ses bedst i andenbehandlingen af Venstre-regeringens aldersrenteforslag i maj 1922: *Rigsdagstidende* 1921-22, Folketingets Forhandlinger, sp. 7759-7773 (Frederik Borgbjerg (SD)), 7803-7813 (indenrigsminister Oluf Krag (V)).

71. Vater 1932, s. 76-82, 110-117.

cialreformforslagene var netop, at man skulle genopbygge den sociale sikring efter nedskæringerne i 1927. Genopbygningen var et socialdemokratisk valgløfte fra 1929 og bestod i forhøjelser af satserne og statstilskuddene. Der var ingen automatisk forbindelse mellem genopbygningen og kravet om en generel socialreform, men det kunne gøre genopbygningen mere acceptabel for de borgerlige partier, hvis man kombinerede den med løfter om en lettere og mere gennemskuelig lovgivning.

Socialpolitikens historie skrives som regel fra et socialdemokratisk perspektiv, hvorfor 1920'erne fremstår som et årti præget af socialpolitisk stagnation eller reaktion. Vender man perspektivet og ser udviklingen fra Venstres side, må spørgsmålet være, i hvor høj grad partiet i sine to regeringsperioder var i stand til at føre sine målsætninger ud i livet. Jo mere succesfuld, socialpolitikken havde været for Venstre, jo mindre må partiet have været interesseret i at medvirke til gennemførelsen af en omfattende socialreform.

For Venstre var det ene centrale og altoverskyggende problem i 1920, at de offentlige udgifter belastede statens og kommunernes budgetter voldsomt i en periode med faldende priser og skatteindtægter. Tilsvarende blev landbrugerne ramt af høje skatter og faldende indtægter. Det andet problem bestod i, at alderdoms- og arbejdsløshedsunderstøttelserne var blevet så høje, at man mente, de ødelagde folks incitament til at arbejde. Reformen af loven om arbejdsløshedsforsikring i 1921 medførte, at de fleste tillæg til dagpengene faldt bort, ligesom kontrollen af de arbejdsløse blev strammet blandt andet gennem indførelse af de såkaldte arbejdskort.

Man kan se aldersrenten som regeringens modtræk mod optrækkeri fra de socialdemokratiske kommuners side. Refusionsreglerne i alderdomsunderstøttelsesloven betød, at kommunerne kunne vælte halvdelen af udgifterne over på staten. Deres incitament til at holde ydelserne i ro eller tilpasse dem til de faldende priser efter 1920 var derfor begrænset. Aldersrenteloven øgede på den ene side statens andel af byrden til 7/12, men på den anden side gjorde den det meget svært for kommunerne at forhøje de fastsatte ydelser gennem personlige tillæg. Resultatet var et betydeligt fald i understøttelsernes højde.⁷²

72. Det kan være svært at beregne aldersrentens effekt, fordi alderdomsunderstøttelsen blev udbetalt efter kommunens skøn i de enkelte tilfælde. De voldsomme prissvingninger under og efter 1. Verdenskrig påvirkede også værdien af de udbetalte beløb fra år til år. I Københavns kommune, som benyttede faste takster, faldt værdien af alderdomsunderstøttelsen for en enlig mand udtrykt i 1929-priser fra 750 kr. pr. år i 1910 til 550 kr. i 1920, for så at stige til 780 kr. i 1922. Med aldersrentens indførelse i 1923 faldt ydelsens værdi i 1929-priser igen til 520 kr. pr. år. Se Tabel 9 i *Betænkning om folkepension*, København 1955, s. 37.

Nedskæringslovene af 1927 fortsatte denne tendens ved at nedsætte satserne for alders- og invaliderenterne. Desuden blev tilskuddene til arbejdsløshedsforsikringen lagt om, så arbejdsløshedskasser for fag med et forholdsvis højt lønniveau fik lavere tilskud end kasser for fag med lave lønninger, og lovgivningen om ekstraordinær hjælp til arbejdsløse bortfaldt. Dermed var det op til arbejdsløshedskasserne og kommunerne selv at finansiere udgifterne til understøttelse af forsikrede, der var arbejdsløse i mere end 70 dage. Endelig forsøgte regeringen i foråret 1929 at gennemføre en lov, der ville lægge loft over statens tilskud til hjælpe-kasserne. Initiativet blev bremset af valget og regeringsskiftet, men det ville ligesom indførelsen af aldersrenten og beskæringen af hjælpen til de arbejdsløse have begrænset kommunernes muligheder for at vælte sociale udgifter over på statskassen.

Ser man sagen fra Venstres synspunkt, var 1920'ernes socialpolitik en succes. Aldersrentens indførelse i 1923 og nedskæringerne i 1927 bremse de tendenser, der havde været omkring 1920 til en kraftig stigning i udgifterne til alderdomsforsørgelse. Målt i 1929-priser stagnerede udgifterne fra 1923 omkring 55 mill. kr., hvilket dog skal ses i forhold til, at de før 1. Verdenskrig havde ligget på 25 mill. kr. Udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse svingede kraftigt i takt med de økonomiske konjunkturer. Toppen blev nået i 1921 og 1928 med udgifter til den ordinære understøttelse på henholdsvis lidt under 25 mill. og 30 mill. kr., mens den ekstraordinære understøttelse kulminerede i 1921 med 35 mill. kr. for så hastigt at falde til et minimalt niveau.

Udgifterne til hjælpe-kassehjælp lå på 5-10 mill. kr. gennem 1920'erne med en stigende tendens efter 1927, mens fattighjælpsudgifterne steg fra 25 mill. kr. i 1925 til ca. 40 mill. kr. i 1930. Det var sandsynligvis en konsekvens af nedskæringerne i hjælpen til arbejdsløse, men beløbet omfatter også de efterhånden mange former for hjælp til handikappede. Mere væsentligt var det, at de sociale udgifter som helhed efter 1921 holdt sig på omkring 200 mill. kr. i 1929-priser, hvilket dog stadig var en fordobling i forhold til førkrigsniveauet, og at statens andel af de sociale udgifter faldt støt fra ca. 45% i 1921 til ca. 30% i 1933.⁷³ Det betød omvendt, at den økonomiske belastning af kommunerne steg kraftigt i begyndelsen af 1930'erne, og her kan man finde grunden til, at Venstre ville overveje ændringer i finansieringssystemet.

Den socialpolitiske konflikt mellem Socialdemokratiet og Venstre gjaldt altså både ydelsernes størrelse og byrdefordelingen. For Socialde-

73. Beregnet ud fra *Statistiske Meddelelser*, 4. rk., bind 116, hæfte 2, 1943.

mokratiet var minimumstakster i lovgivningen og statstilskud til kommunerne en måde at trække de nærliggende kommuner op på et højere niveau, samtidig med at de mere generøse ikke blev straffet økonomisk. Venstre ville bruge de faste takster til at undgå oprækkeri på statens regning.

Sammenfatning

En overordnet konklusion på denne analyse er, at socialreformen havde både et socialpolitisk og et forvaltningspolitisk aspekt. Socialpolitisk drejede reformen sig først og fremmest om en omlægning af de sociale ydelsers finansiering. Den bestod af en ændring i fordelingen af byrderne, så staten kom til at bære en større del af udgifterne, og af en omlægning i fordelingen af forsorgsudgifterne på de enkelte kommuner, idet man indførte et nyt udligningssystem, der erstattede den gamle forsørgelsesret.

En anden vigtig målsætning var en mere præcis styring af tildelingen af de sociale ydelser. De fleste ydelser med faste takster skulle fremover reguleres efter pristallets udvikling. Dermed undgik man en gentagelse af situationen fra 1920'erne, hvor værdien af ydelser som aldersrenten steg i perioder med prisfald. Bidragene til enlige forældre blev fremover fastsat efter faste takster, og principperne for tildeling af forsorgsydelser blev præciseret med vejledninger og maksimaltakster i lovgivningen, hvilket begrænsede kommunernes råderum.

Det er svært at afgøre reformens partipolitiske betydning. En del af omlægningen af finansieringen afspejlede utvivlsomt socialdemokratiske ønsker om at stille større midler til rådighed for kommuner og forsikringskasser gennem højere statstilskud. Styringen af ydelsernes højde og de midler, der blev anvendt, var derimod vigtig for både Socialdemokratiet og Venstre, selv om partiernes mål var vidt forskellige.

Forvaltningspolitisk var socialreformen en af en række reformer, der skulle forenkle og systematisere forholdene på områder som statens budgetlægning og personalepolitik. Det er den vægt, Steincke lagde på at gennemføre en systematisering og en højere grad af regelstyring i socialforvaltningen, der gør det naturligt at fortolke reformen som et led i den administrative modernisering og bureaukratisering af den danske stats forvaltning. Dette gælder også, selv om de administrative reformer fra det tidlige 20. århundrede langt fra var så omfattende eller havde den samme ideologiske overbygning som 1960'ernes og 1980'ernes moderniseringsprogrammer.

Den centrale socialforvaltnings ledelse havde en klar socialpolitisk

holdning. Den ønskede at bygge videre på principperne fra 1890'erne. Samtidig var man udmærket klar over, at der var problemer med at få de politiske beslutninger til at fungere i en kompliceret og delvis forældet administrativ og juridisk struktur. Ud fra det foreliggende materiale er det imidlertid svært at sige, om centraladministrationen selv tog initiativet til at få udarbejdet et samlet sæt af forslag til socialreform i 1918, eller om man benyttede en gunstig lejlighed, da K.K. Steincke tilbød sin tjeneste.

På de fleste områder var Steinckes tankegang i god overensstemmelse med holdningen hos de centrale administrative organer og byernes socialforvaltninger, mens landkommunerne var mere tilfredse med den eksisterende administrative struktur. Én forklaring kan netop være, at forvaltningsopgaverne i byerne og i statsapparatet blev udført af embedsmænd, mens den lå hos de valgte politikere i sognekommunerne. I midten af 1920'erne fungerede den sociale kontrol, hvis betydning Henrik S. Nissen har peget på, stadig på landet, men var ved at miste sin kraft i de større byer.

Konklusionerne viser, at en politisk og en administrationshistorisk fortolkning af socialreformen ikke udelukker hinanden. En administrationshistorisk fortolkning kan derimod supplere den politiske ved at pege på socialreformforslagenes baggrund i det eksisterende administrative apparat. Forvaltningens struktur var en af forudsætningerne for socialreformens gennemførelse, idet man i Danmark havde et effektivt bureaukrati, der var i stand til at udvikle socialpolitiske forslag og bearbejde erfaringerne med den førte socialpolitik. Socialreformen var imidlertid ikke udelukkende et forsøg på at rationalisere en vildtvoksende sociallovgivning og dens administration; den var også et politisk forsøg på at lette kommunernes økonomiske byrder og gøre behandlingen af folk i økonomisk nød mere human.

Hvordan socialreformen i sin tur var med til at påvirke den administrative udvikling lokalt og centralt frem til kommunalreformen i 1970 og udbygningen af efterkrigstidens velfærdsstat er et andet spørgsmål, som det falder uden for denne artikels ramme at besvare.