

forøgelsen af anvendelsen af kunstgødning, pesticider etc. i 1950'erne. I det seneste tiår har det jo, med rette eller urette, forekommet mange, at landbrugsorganisationerne i deres holdning til udviklingen inden for landbrugssektoren og i deres stillingtagen til løsningsmuligheder for en bæredygtig udvikling er stivnet i forældede og selvtilstrækkelige organisationsformer og holdninger.

Det er derfor en central opgave for den samfundshistoriske forskning og formidling, der her er udført gennem såvel materialeindsamling som den foreliggende udgivelse. Uddragene er delt op i afsnit om planteavlskonsulenter, husdyrbrugskonsulenter, konsulenter for regnskab og driftsøkonomi, foreningsliv, politisk virke og særlige beskæftigelser samt endelig tilbageblik.

Vi kommer vidt omkring med skildring af uddannelsen på landboskole og landbohøjskolen og af markvandring, avlsarbejde, dyrskuer og politisk arbejde. Bidragene bliver hermed også et vigtigt socialhistorisk dokument. Man har svært ved at fremhæve nogen frem for andre; men personligt havde jeg f.eks. stor fornøjelse af Rudolf Jensens fortælling om »Kartoffelarbejdet« fra 1940 og frem til 1978. Jeg synes, at det er lykkedes at fremstille en læseværdig bog, der som menneskeligt dokument er et vigtigt supplement til statistikken, ligesom den kan bidrage til mere nuancerede holdninger til de aktuelle problemer mellem landbrugssektoren og det øvrige samfund – og måske også til lidt selvransagelse inden for landbruget selv.

Finn Stendal Pedersen

Jacob Christensen: *Socialpolitiske strategier 1945-1972. Undersøgelse af udviklingen i de politiske aktørers socialpolitiske målsætninger og dens betydning for de sociale udgif-*

*ter.* (Odense Universitetsforlag, 1997). 254 s., 250 kr.

Politologen Jacob Christensen har for nyligt fået udgivet sin i øvrigt meget roste biografi om K.K. Steincke. *Socialpolitiske strategier 1945-1972* er skrevet før Steincke-biografien og er en revideret udgave af forfatterens ph.d.-afhandling fra 1992 med samme titel. Denne afhandling har længe stået som et vigtigt bidrag til forskningen om den danske velfærdsstat, og det er på tide, at den endelig er blevet publiceret.

Titlen på bogen angiver, at forfatterens fokus er på de politiske partiers socialpolitiske strategier. Udgangspunktet for bogens undersøgelse er dog spørgsmålet, hvorfor væksten i de offentlige udgifter eksploderede i tiden efter 1945. Dette spørgsmål udspringer tydeligvis af projektet »Dansk politik under forandring 1945-85«, inden for hvilket bogen udgør et af bidragene. I formuleringen af dette forskningsprojekt har Niels Thomsen nemlig anlagt den synsvinkel på velfærdsstatens etablering, at den først og fremmest var en vækst i offentlige udgifter.

Indledningsvis diskuterer forfatteren to politologiske undersøgelser af stigningen i de offentlige udgifter samt dansk og international forskning i velfærdsstaten. Han drager den konklusion, at de ideologisk-kognitive faktorer i en analyse af velfærdsstaten er blevet noget overset i forskningen. Disse faktorer bør undersøges grundigt, idet det »filter«, de udgør, i høj grad bestemmer, hvilken offentlig udgiftspolitik den politiske elite opfatter som fornuftig. Mere konkret antager forfatteren, at der i Danmark skete et skift fra en residual til en institutionel velfærdsstat i årene omkring 1960. Forskellen mellem disse to modeller er, at den residuelle velfærdsordning målrettet tildeler en udpeget gruppe i befolkningen den sociale ydel-

se, hvorimod en institutionel velfærdsydelse (oftest kaldet universalistisk) gives til hele befolkningen. Hvis alt andet er lige, antager forfatteren, at den institutionelle velfærdsmodel kræver størst udgifter. Ud fra denne antagelse må man betragte de socialpolitiske strategier hos de ledende politiske partier, der betingede skiftet til en institutionel velfærdsstat, som et vigtigt bidrag til stigningen i de offentlige udgifter.

Forfatteren har valgt udelukkende at undersøge de socialpolitiske strategier hos de danske politiske partier. Hermed forlader han reelt udgiftsproblematikken som bogens undersøgelsesområde, idet partiernes socialpolitiske strategier kun indirekte kan have påvirket stigningen i de offentlige udgifter, og da udelukkende som en af flere faktorer. Selv om forfatteren indrømmer, at bogens undersøgelsesfelt kun indirekte berører udgiftsproblematikken, synes den af Niels Thomsen inspirerede teoretiske indledning delvis at opstille spørgsmål og problemer, som bogens undersøgelser kun besvarer på et overfladisk niveau.

Ved at fokusere på partiniveauet placerer forfatteren sin forskning i centrum af den internationale debat mellem på den ene side den dansk-svenske sociolog Gøsta Esping-Andersen og den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin. Esping-Andersen har i sin forskning fremhævet de skandinaviske socialdemokratiers rolle i frembringelsen af den særlige universalistiske velfærdsmodel (se især Gøsta Esping-Andersen: *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, 1985). Peter Baldwin har lanceret et angreb på denne tolkning og har fremhævet de borgerlige partiers rolle også i opbygningen af de skandinaviske velfærdsmodeller (Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*,

1990). Denne bogs forfatter hælder tydeligvis mest til Baldwins tolkning.

Socialpolitik er et vanskeligt begreb at definere, og det er åbenbart, at en overkommelig grundforskningsmæssig indsats kun kan dække et meget begrænset antal reformer. Undersøgelsen begrænses til to udgiftstunge reformer: folkepensionen og sygedagpengene, herunder sygesikringens generelle struktur. Som forfatteren rigtigt argumenterer, er disse to områder forholdsvis centrale i opbygningen af velfærdsstaten, og store reformer har en tendens til at sætte præcedens for mindre af slagsen. Forfatteren indrømmer det problematiske i, at politiske beslutningsprocesser vedrørende serviceydelser hermed ikke indgår i undersøgelsen. Det er således kun én dimension/funktion af velfærdsstaten, som søges af-dækket i undersøgelsen. Bogens analyser af udviklingen inden for pensioner, sygedagpenge og sygesikringens struktur baseres på hidtil ubenyttede arkivalier fra de forskellige kommissioner, hvor de nye reformer blev udarbejdet. Ud over kommissionsarkiverne inddrages Henning Friis' og Erik Ib Schmidts privatarkiver, de politiske partiers tidsskrifter, *Rigsdagstidende* og Socialdemokratiets Folketingsgruppes mødeprotokol fra 1964-72. Hvorfor de andre partiers protokoller ikke er benyttet, findes ikke anført.

Set fra den overordnede problemstilling om de offentlige udgifters ekspansion virker valget af de to undersøgelsesområder logisk. Ved at analysere den politiske baggrund for to af de mest udgiftstunge reformer i den danske velfærdsstat giver forfatteren et fint indblik i den politiske dynamik bag en del af stigningen i de offentlige udgifter. Men for en vurdering af partiernes socialpolitiske strategier synes kildegrundlaget at være for begrænset. En samlet vurdering af et partis socialpolitiske strategi

må nødvendigvis bygge på en solid empirisk undersøgelse af de holdninger, partiet fremfører i selve lovgivningsprocessen. Men en sådan analyse bør være ledsaget af en redegørelse for partiets interne diskussioner og en analyse af, i hvor høj grad partiet er i stand til at bestemme den politiske dagsorden. Ved næsten udelukkende at fokusere på lovgivningsprocessen og ved kun at behandle to sager har forfatteren indsnævret sin analyse så meget, at den generelle udsagnskraft af den empiriske analyse er begrænset. Et metodisk problem, som forfatteren ikke har taget hensyn til i sine konklusioner.

Hovedparten af bogen gennemgår i detaljer de forskellige reformer af henholdsvis pensions-, sygedagpenge- og sygesikringsstrukturområdet. Pladsen i denne anmeldelse er ikke til en grundig diskussion af de forskellige reformer. Jeg vil blot nøjes med at kommentere to afgørende reformer, hvor forfatterens tolkninger synes diskutabile.

Den første bliver anset for at være den institutionelle velfærdsstats gennembrud; det drejer sig naturligvis om indførelsen af folkepensionen i 1956. I analysen af folkepensionsreformen fremhæver forfatteren især Det Radikale Venstres og Venstres indflydelse, hvorimod Socialdemokratiets rolle nedtones. Det Radikale Venstres centrale indflydelse igennem hele diskussionen om folkepensionen frem til 1956 kan der ikke herske nogen tvivl om. Problemet i analysen er snarere betoningen af Venstres rolle på bekostning af Socialdemokratiets. Venstre havde i begyndelsen af 1950'erne sammen med Det Konservative Folkeparti argumenteret for en forsikringsordning for de ældres forsørgelse. Denne ide blev dog hurtigt vingeskudt, da ingen af de borgerlige partier havde gjort sig klart, i hvilket omfang den resulterende pensionsfond ville dominere det danske kapitalmar-

ked. Ideen trivedes dog fortsat inden for de to partier helt frem til 1956. Det var faktisk kun kort før tredjebehandlingen af lovforslaget i folketinget, at Venstre gjorde sig sin stilling klar. Her burde forfatteren have inddraget partiprotokollerne fra Venstre og Det Konservative Folkeparti i sin undersøgelse. Når Venstre alligevel gik med i forliget, er det vel at stramme argumentationen en smule for meget at udpege partiet som en af de største støtter bag folkepensionen.

Med hensyn til Socialdemokratiets rolle viser forfatteren ganske rigtigt, hvordan partiet var modvilligt indstillet over for universalisme-tanken, som først og fremmest var Det Radikale Venstres ide. Socialdemokraterne ville nødtigt tildele velbemidlede ældre fuld pension. Forfatteren antyder, at Socialdemokratiet blev tvunget til at støtte Det Radikale Venstres holdning af politisk nødvendighed, simpelthen for at bevare regeringsmagten. Endvidere påpeger forfatteren, at Socialdemokratiets politik reelt indebar en videreførelse af aldersrenten, dog med klækkelige forhøjelser. Herved overser forfatteren efter min bedste overbevisning betydningen af, at det var Socialdemokratiet, som placerede folkepensionsspørgsmålet på den politiske dagsorden. Det var Socialdemokratiet, som introducerede målsætningen om indførelsen af en fuld folkepension under valgkampen i 1952. Folkepensionen kom som resultat heraf til at dominere den politiske debat frem til 1956. Faktisk vandt Socialdemokratiet valgkampen i 1952 på spørgsmålet, og der var vel ingen politikere, som efter 1952 offentligt turde antyde, at en folkepension (hvad dette så end indebar) ikke burde gennemføres. Desuden er det vigtigt at holde sig for øje, at Venstre og Det Konservative Folkeparti var konfronteret med et regeringsflertal imod sig og derfor i overensstemmelse

med dansk tradition søgte indflydelse på selve reformen. Dette blev dem indrømmet af regeringen, der ønskede et forlig, som sikrede reformens fremtid også i tilfælde af et regeringsskifte. Forfatteren fokuserer i øvrigt ligesom Peter Baldwin snævert på forhandlingerne om folkepensionen efter, at spørgsmålet var blevet sat på den politiske dagsorden af Socialdemokratiet, og han mister dermed fornemmelsen for spørgsmålets overordnede politiske dynamik.

Den anden reform, hvor de borgerlige partiers rolle bliver overbetonet, er socialreformen, hvor spørgsmålet om sygekasserne var et af de centrale spørgsmål. Forfatteren betoner i denne forbindelse Venstres socialpolitiske skifte på partikongressen i 1963. Efter at den berømte VK-plan fra 1959, hvor Venstre sammen med Det Konservative Folkeparti fremhævede fordelene ved en ultraliberal politik, havde resulteret i en dundrende fiasko ved valget i 1960, fik den socialliberale fløj i Venstre fornyet indflydelse. Resultatet blev, at Venstre i fuldt omfang omfavnede det nye socialpolitiske paradigme, som Socialdemokratiet havde været den vigtigste politiske kraft bag. (Dermed er ikke sagt, at Socialdemokratiet havde været ene om at definere indholdet i velfærdsstatsprojektet. Det Radikale Venstre og hele den intellektuelle elite af socialforskere var i høj grad med til at udvikle indholdet i velfærdsstatsprojektet). Resultatet af Venstres kursændring blev et forslag om nedsættelse af socialreformkommissionen i 1964, som skulle gennemanalysere hele det socialpolitiske område og fremlægge et forslag til en socialreform. Denne reform skulle blandt andet afskaffe (eller i det mindste reformere) sygekasserne og a-kasserne. Disse selvstændige organisationer, som fungerede med statstilskud, var børn af arbejderbevægelsen, og Socialdemokratiet kunne derfor kun modvilligt indrømme et

politisk mandat til socialreformkommissionen. Især a-kasserne måtte betragtes som urørlige fra et socialdemokratisk synspunkt.

I kommissionens arbejde var det da også Socialdemokratiet, som hurtigt kom i defensiven. Partiet anså delvis kommissionsarbejdet for at være et borgerligt komplot mod arbejderbevægelsen og mod muligheden for at forbedre socialpolitiske ydelser. Fra et socialdemokratisk synspunkt gjaldt det om at forbedre ydelserne førend eller i hvert fald sideløbende med strukturreformen. Dette blev afvist af de borgerlige partier, der med dannelsen af VKR-regeringen i begyndelsen af 1968 pludselig kunne sætte Socialdemokratiet uden for indflydelse. Socialreformen inkluderede en afskaffelse af sygekasserne og blev gennemført (i øvrigt med flertallet af Socialdemokratiet stemmende for) i løbet af 1970-71.

I analysen af socialreformkommissionens arbejde argumenterer forfatteren for, at Socialdemokratiet egentlig var modstander af den rationalisering af den offentlige sektor inden for det sociale område, som reformen medførte. Socialdemokratiet var således tvunget i defensiven socialpolitisk efter 1963 og blev taberen i spillet omkring socialreformen. Holder denne tolkning? Inden for de områder, som forfatteren fokuserer på, må svaret være et tøvende ja. Det bliver dog sværere at fastholde billedet af Socialdemokratiet som taber, hvis man betragter socialreformen i en lidt bredere kontekst.

Først og fremmest må det vel betragtes som en sejr for Socialdemokratiet, at Venstre og Det Konservative Folkeparti skiftede socialpolitisk kurs efter 1963. Socialreformforslaget lå jo tydeligvis inden for det velfærdsstatslige paradigme. Endvidere må det bemærkes, at Socialdemokratiet jo faktisk formåede at holde a-kasserne uden for reformen. Og

at sygekasserne måtte lide døden, kom vel heller ikke en solid (og magtfuld) del af Socialdemokratiet særligt meget på tværs. Hvis man desuden inddrager de andre elementer i socialreformen og inkluderer bistandsloven fra 1974, krakelerer billedet af Socialdemokratiet som den store taber i socialreformprocessen.

Forfatteren ender sin bog med at gennemgå de enkelte politiske partiers socialpolitiske strategier og fremhæver her undersøgelsens konklusioner som liggende tættere op ad Peter Baldwins opfattelse end ad Esping-Andersens. I særdeleshed Det Radikale Venstres, men også Venstres rolle (især efter kurskiftet i 1963) fremhæves som helt centrale for velfærdsstatens etablering. Socialdemokratiets rolle nedtones derimod ganske kraftigt med henvisning til betænkelighederne ved folkepensionen og socialreformen. I disse konklusioner bliver resultaterne af de metodiske problemer, som er anført ovenfor, tydelige. Og forfatteren tager ikke de nødvendige forbehold i sine konklusioner for ubalancen i de empiriske undersøgelser.

Selv om Socialdemokratiets rolle i velfærdsstatens etablering skævvrides, har bogen den store fortjeneste, at vi får et mere nuanceret syn på de borgerlige

partiers rolle i velfærdsstatens etablering. Ikke som modspillere til Socialdemokratiet, men efter 1963 især som medspillere. Men Socialdemokratiets rolle som afgørende drivkraft i processen bør ikke som resultat heraf afskrives. Dette synspunkt bekræftes i øvrigt af den nyeste velfærdsstatsforskning (se især Søren Kolstrup: *Velfærdsstatens rødder – fra kommunesocialisme til folkepension*, 1996 og Klaus Petersen: *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1933-1973*, 1998)

Jacob Christensens bog er et vigtigt bidrag til debatten om velfærdsstaten. En debat, hvor vi i de senere år i stigende grad har fået nuanceret vores forståelse af dynamikken bag velfærdsstatens etablering. Derfor er det desto mere ærgerligt, at Odense Universitetsforlag har ventet fem år med udgivelsen af Jacob Christensens bog. Hvad man på forlaget har brugt den lange tid til, er ikke godt at vide, idet bogen rummer en lang række skæmmende stave-, orddelings- og fodnotefejl.

Men trods forlagets smølen er det dejligt endelig at have fået dette vigtige bidrag til forskningen i den danske velfærdsstat på gaden.

Morten Rasmussen

## REGIONAL- OG LOKALHISTORIE

Knud Prange m.fl. (red.): *Det store i det små*. (Odense Universitetsforlag, 1997). 352 s., 250 kr.

Lokalhistorisk Afdeling ved Københavns Universitet har fejret sin 25-årsdag med et skrift, redigeret af afdelingens leder fra begyndelsen, lektor Knud Prange, og medlemmerne af en kreds af

historikere, »kollokviekredsen«, oprindeligt studerende, som ikke har villet slippe hinanden og mødes flere gange om året. Knud Prange ser til indledning tilbage på lokalhistoriens udvikling i landet i de 25 år og retter derpå blikket fremad mod det fritidssamfund, som vil give den endnu større muligheder.

Forhenværende rigsantikvar Olaf Ol-