

Forskning i velfærdsstatens rødder

Forskningsstrategier, resultater, huller

AF

SØREN KOLSTRUP

Samfundsforskere har gennem de sidste to årtier frembragt en righoldig litteratur om velfærdsstatstyper, deres karakter og funktionsmåde. Langt den overvejende del af disse studier tager udgangspunkt i synsvinkler og teorier, der er formet under indtryk af højkonjunkturperioden 1958 til 1974 og den efterfølgende kriseprægede periode. Velfærdsstatens fysiognomi og konstituering analyseres her i snæver sammenhæng med efterkrigstidens markante vækstrater og massive udbygning af den offentlige sektor.

Tolker man velfærdsstaten som et svar på de sociale problemer, der blev skabt af industri, urbanisering og lønarbejde, er det imidlertid nødvendigt at gå længere tilbage i tiden. Vil man forstå velfærdsstaten som et middel til at løse problemer uden for institutionen selv, som en flugt fra markedet, en bevægelse væk fra markedskræfternes frie spil, må studierne af samtiden suppleres med indsigt i velfærdsstatens rødder. Synkrone undersøgelser må udvides med dynamiske, diakrone betragtninger.

Her skal derfor tilstræbes en drøftelse af de forklaringsmodeller, som kan spores hos samfundsforskere og historikere, der har arbejdet med velfærdsstatens tidligste fremvækst og udvikling – lang tid før efterkrigstidens voldsomme statslige ekspansion.

For at indfange alle væsentlige forskningsstrategier og teorier, er der her valgt en bred definition af velfærdsstaten. Under dette begreb henregnes alle bevidst organiserede initiativer, hvor staten dels søger at reducere graden af usikkerhed i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, alderdom, invaliditet gennem indkomstoverførsler, dels søger at skabe fælles civile rettigheder for borgerne gennem tildeling af sociale ydelser inden

for uddannelses- og sundhedssektor samt inden for bolig- og arbejdsmarked.

Skillelinierne i velfærdsstatsdebatten kommer til syne i såvel tidsfæstelsen af dens opkomst som analysen af de drivkræfter, der ligger til grund for dens udvikling.

Daterings- og definitionsproblemer

I langt de fleste fremstillinger ses velfærdsstaten som et produkt af den hektiske højkonjunktur, der begyndte at tage form i slutningen af 1950'erne. 1960'erne fremstår som velfærdsstatens årti. Argumenterne herfor er oplagte: den offentlige sektor ekspanderede i et hidtil uhørt omfang, flere vederlagsfrie ydelser så dagens lys, eksisterende sikringsordninger blev forbedret, og sygekasserne fik deres endelige grundskud. Finansieringen af sundhedsvæsenet blev statsliggjort, uddannelsessystemet eksploderede og store dele af omsorgsarbejdet kom under offentlig styring. Staten trængte frem på bekostning af det civile netværk og markedet.¹

I den danske historieskrivning har historikeren og politologen Erik Rasmussen indtaget en markant position i denne debat. Forfatterens skildring af samfundsudviklingen fra 1913 til 1939 i Politikens Danmarkshistorie bd. 13 fra 1965 bærer titlen »Velfærdsstaten på vej«. Her sættes focus på statsmagtens fremadskridende vækst, Steinckes socialreform bedømmes som et fremskridt i dansk sociallovgivning, og bindet slutter med en ret så manende konklusion:

»Velfærdsstaten var ved slutningen af 1930'erne nået et langt stykke frem ad vejen mod sine mål økonomisk, socialt og politisk. Der voksede efterhånden frem i mange kredse en national stolthed over, hvad der var nået, og en tillid til, at samfundet derigennem havde vundet i indre styrke...«.²

Teksten er skrevet under påvirkning af højkonjunkturperiodens udviklingsoptimisme kombineret med forfatterens bevidste vilje til at sætte focus på statens stedse voksende magt.³

¹ Jfr. f.eks. Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen: Velfærdsstaten 1940-1978, Dansk socialhistorie bd. 7, 1980.

² Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på vej 1913-1939, 1965 i Politikens Danmarkshistorie bd. 13, 1965 s. 509.

³ I Historisk Tidsskrift bd. 89, hæfte 1, 1989 foretager Erik Rasmussen i forbindelse med en anmeldelse af Christiansen, Lammers, Nissen: Tiden 1914-1945, Danmarks historie bd. 7, 1988. En refleksion over egen fremstilling fra samme periode. Her fremhæves forsøget på at fremstille organisationernes og statens accellererende vækst i Mellemkrigstiden.

Erik Rasmussens bestræbelse på at spore velfærdsstatens første formgivning tilbage til 1930ernes Danmark kan ligeledes iagttages hos den danske politolog Karin Hansen, men også i Tage Kaarsteds skildring af den samme periode. Ingen af de nævnte vover dog en så markant konklusion som Erik Rasmussen.⁴ Historikere og især samfundsforskere, der har arbejdet med begrebet den nordiske model, har ligeledes en tilbøjelighed til at se 1930erne som et årti, hvor afgørende nye velfærdsinitiativer så dagens lys. Hos den norske historiker Anne-Lise Seip og de svenske samfundsforskere Walter Korpi, Gösta Esping-Andersen samt Göran Therborn vurderes mellemkrigstiden som et afgørende gennembrud for velfærdsstaten. Det historiske klassekompromis mellem arbejder og bonde, mellem et udfarende Socialdemokrati og et eller flere borgerlige partier om erhvervspolitik og sociale reformer beskrives som et kvalitativt spring frem mod mere velfærdsstat.⁵

Hos den lidt ældre skole af økonomer, der gjorde socialpolitikken til deres centrale forskningsobjekt, var det naturligt at tage udgangspunkt i 1890erne første sociallovgivning. Påvirket af den intense reformlovgivning i perioden 1918 til 1920 skrev F. Zeuthen i 1923 om sociallovgivningens vældige vækst gennem de sidste par årtier. For såvel socialøkonomen Jørgen S. Dich, der var rundet af 30ernes Danmark, som økonomen og sociologen Iver Hornemann Møller, der er et barn af 70ernes marxisme, har det ligeledes været en selvfølge at tage udgangspunkt i fremkomsten af de første sociale reformer i slutningen af forrige århundrede. Hornemann Møllers sidste arbejde fra 1992, hvor der foretages en analyse af spillet mellem klasser, magt og socialpolitik i perioden 1850-1892, bærer således den prægnante titel »Den danske velfærdsstats tilblivelse.« Også Odense-økonomen Jørn Henrik Pedersen, der har arbejdet med drivkræfterne bag den første alderdomsforsørgelseslovgivning i 1892, ser skattefinansieringen heraf som udgangspunkt for et blivende særtræk ved den danske samfundsudvikling. Det

⁴ Karin Hansen og Lars Torpe: Socialdemokratiet og krisen i 1930erne, 1977. Karin Hansen: Velfærdsstaten – politisk institutionelt set, 1990 (utrykt AUC). Tage Kaarsted: Krise og krig 1925-1950, Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie bd. 13, 1991.

⁵ Walter Korpi: Den demokratiska klassekampen, 1981. Gösta Esping-Andersen & Walter Korpi: Social Policy as Class Politics in Postwar Capitalism i John H. Goldthorpe (red.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford 1984. Gösta Esping-Andersen: Politics against Markets. The social democratic road to power, New Jersey 1985, Gösta Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990. Anne-Lise Seip: Velfærdsstaten – en nordisk modell? I Arbejderbevægelsen og velfærdsstaten – den nordiske model efter 2. Verdenskrig, Selskabet til forskning i Arbejderbevægelsens Historie, 1992.

hævdes, at den første lovgivning for de gamles forsørgelse lagde rammerne for den senere udvikling.⁶

Den person, der har søgt at spore velfærdsstatens tråde længst tilbage i tiden, er dog uden tvivl socialøkonomen Keld Philip. I bogen »Staten og fattigdommen« fra 1947 søger Philip således at bestemme ikke blot socialpolitikkenes genese, men prøver tillige at trække tråde tilbage til den enevældige stats organisering af vederlagsfrie offentlige ydelser inden for undervisning og sundhedsvæsen. Forfatteren har klart blik for, at velfærdsydelser ikke gennemløber en simpel lineær udvikling. I stedet pointerer han, hvordan liberalistiske og ikke liberalistiske perioder har henholdsvis indsnævret og udvidet statens råderum og velfærdsinitiativer.⁷

De forskellige opfattelser af velfærdsstatens oprindelse beror i et vist omfang på uenighed om, hvordan man skal definere begrebet velfærdsstat.

Opfattes velfærdsstaten som en organisering, der ikke blot sikrer alle borgerne et minimum af social sikkerhed og social service, men tillige tilstræber fuld beskæftigelse og økonomisk vækst, opererer man med en bred forestilling, der passer som fod i hose til efterkrigstidens samfundsudvikling.⁸ Rettes opmærksomheden derimod mere snævert ind mod bestemte kvalitative træk ved velfærdsstaten, tvinges man uvilkårligt til at søge længere tilbage i historien for at finde bestemte formtræk.

Ser man på den danske velfærdsstat som præget af statsligt finansierede og organiserede ydelser med høj grad af universalisme og egalitarisme, fremstår 1930'erne som et vendepunkt – i alle tilfælde hvis man bider mærke i den øgede anvendelse af retsprincippet.⁹ Indsnævrer man sin definition endnu en smule og lader velfærdsinitiativer være lig socialpolitik, må man søge endnu et skridt tilbage i historien – til Venstres og

⁶ F. Zeuthen: Danmarks sociale Lovgivning i Hovedtræk, 1923. F. Zeuthen: Sociallovgivningens nuværende Stilling i Danmark, Nordisk Tidsskrift 1925. Jørgen S. Dich: Socialpolitikkenes Udviklingstendenser, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1938. Iver Hornemann Møller: Klasser og sociallovgivning 1850-1970, 1981. Samme: Den danske velfærdsstats tilblivelse, 1992. Jørn Henrik Petersen: Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling bd. 1, 1985. Tesen om de første socialpolitiske skridts betydning for den videre udvikling fremføres ligeledes med vægt i Daniel Levine: Conservatism and Tradition in Danish Social Welfare Legislation, 1890-1933 i Comparative Studies in Society and History 20, 1, 1978.

⁷ Keld Philip: Staten og fattigdommen, 1947.

⁸ Ivar Nørgaard: Politik. Forsvar for velfærdsstaten. I Erik Hoffmeyer (red.): Velfærds-teori og velfærdsstat, 1962.

⁹ Ikke mindst den norske historieprofessor Anne-Lise Seip har blik for 1930'ernes betydning for den universalistiske velfærdsstats opkomst jfr. Seip: Om velfærdsstatens framvekst, Oslo 1981. Den universalistiske velfærdsstat over for den bismarckske model er iøvrigt drøftet i Gøsta Esping-Andersens bøger fra 1985 og 1990. (op. cit.)

Højres politiske kompromisser i begyndelsen af 1890'erne, der banede vejen for det første mere omfattende sociale lovgivningskompleks.

Holder vi os til disse markeringer fremstår fattigloven og alderdomsunderstøttelsesloven af 1891, sygekasseløven af 1892, ulykkesforsikringsloven af 1898, Steinckes socialreform af 1933, folkepensionen af 1956 og forsorgsloven af 1961, der indvarslede 60'er boomet, som de store milepæle.

De skarpe dateringer og afgrænsninger til bestemte årtier overser imidlertid et fundamentalt social-politisk udviklingstræk. Den danske velfærdsstat af universalistisk tilsnit blev i høj grad formet gennem en *glidende reformproces* i et *differentieret klassesamfund* med relativt mange små selvstændige og en *politisk kultur*, der skabte rum for politiske klassekompromisser. Afhandlinger om enkeltstående sociale sektorer synes at understrege denne blide, evolutionære udvikling.¹⁰

Tre eksempler kan illustrere dette fænomen:

1. Forsikringssystemet vandt hævd i forbindelse med sygdom og arbejdsløshed. Gennem en lang række mindre i sig selv ubetydelige politiske reformer påtog staten sig imidlertid led for led et større ansvar. Som hovedregel var det arbejderbevægelsens organisationer, der rejste krav om en stigende statsfinansiering. Den liberalistiske selvhjælpsstat fra århundredskiftet gled umærkeligt over i en mere social-liberalistisk præget statsform, hvor centralmagten gennem skattefinansiering påtog sig et stedse større ansvar (perioden 1922 til 1932 samt tiden under 2. verdenskrig udgør dog markante undtagelser fra denne procesbeskrivelse).

Disse reformer blev ofte vedtaget i enighed, efter at de to hovedgrupper med Socialdemokratiet og Det radikale Venstre på den ene side og Venstre samt Højre/Det konservative Folkeparti på den anden side havde klippet en hæl og filet en tå under de politiske forhandlinger i Rigsdagen.¹¹

¹⁰ Et bidrag til forståelse af den særlige politiske kultur i Danmark findes i Claus Bryld: Den demokratiske socialismes gennembrudsår, 1992 jfr. især s. 434-437. Den glidende reformproces fremgår af Hornemann Møllers arbejder, omend forfatteren mest har blikket rettet mod de vedtagelser, der binder arbejderklassen til systemet. Om de små reformers betydning jfr. iøvrigt Aage Vater: Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark gennem 25 År. 1907-1932, 1932. Arbejdsløshedsforsikringen i Danmark 1932-1957, udsendt af arbejdsdirektoratet i anledning af arbejdsløshedsforsikringens 50 års jubilæum, 1957. H. Daniel: Danmarks Sygekassevæsen gennem Århundreder bd. 1 og 2, 1938. En lokal sygekasses historie er bl.a. beskrevet af Finn H. Lauridsen i Vagn Dybdahl (red.): Sundhed og sygdom mens Århus blev stor, 1963. Niels Halck: Alderdomsunderstøttelse-aldersrente-folkepension 1891-1966 i Socialt Tidsskrift 1966 leverer en let introduktion til den skattefinansierede støtte/pension til de gamle gennem 75 år.

¹¹ Iver Hornemann Møller, 1981 (op.cit.) har registret de løbende små og store ændringer i sygekasselovgivning og arbejdsløshedslovgivning.

2. Retsprincippet erobrede terræn i 1933, men i virkeligheden sneg denne grundregel sig frem i et langsomt, næsten umærkeligt tempo. Sygekasselovgivningen blev efter århundredskiftet ændret led for led med præcisering af stadig flere rettigheder til de ubemidlede. Også alderdomsunderstøttelsen, omdøbt til aldersrente i 1922, gennemløb vigtige ændringer. Faste retsmæssige takster var blevet drøftet siden århundredskiftet. Kravet fremførtes med styrke 1918 til 1920 under Rode-Stauning regimet for sluttelig at blive gennemført i 1922 under Venstreregeringen Neergaard, omend i stærkt barberet udgave. De radikale og Socialdemokratiet stemte derfor imod. Denne lovgivning, der især var båret frem af arbejderbevægelsens folk og Det radikale Venstre, blev nu realiseret udelukkende ved borgerlige stemmer, selv om det ulmede i Venstres bagland til gunst for forsikringsprincip og brod mod kombination af skattefinansiering og retsprincip.¹² Uenighed var der, men alle partier godkendte i virkeligheden det principielle skift fra skønsprincip til retsprincip.
3. Moderniseringen af sundhedsvæsen, uddannelse og boligreformer fandt især sted i de store industribyer 1900 til 1920, ikke mindst i byer hvor Socialdemokratiet havde afgørende indflydelse. Nye offentlige institutioner så dagens lys spændende fra alderdomshjem over sygehuse til moderne skoler med plads til skolekøkken, sløjde og gymnastik. Undertiden gav disse luksuriøse offentlige byggerier anledning til politiske bråvallaslag, men på indvielsesdagen stod alle politiske retninger ofte sammen om »vort sygehus, »vor skole«. ¹³ De offentlige væsener blev efterhånden fælles identifikationsobjekter for alle byens borgere.

Gennemfører man den her skitserede procesanalyse fuldt ud, når man frem til et perspektiv, hvor de offentlige velfærdsinstitutioner (sygehus, skole, asyl, men også børnehaver og vuggestue, der blev tidligt oprettet i de røde industribyer som f.eks. Nakskov i 1919) sagtens kan tolkes som omdrejningspunkt for en fremadskridende social integration og social lighed. Et perspektiv der ligger meget tæt på den engelske samfundsforsker T. H. Marshalls påpegning af sammenhængen mellem socialt medborgerskab og social stabilitet.¹⁴

¹² Debatten om alderdomsunderstøttelse/invalidere findes gengivet i Claus Friisberg: *Socialpolitik i Danmark, 1977*, især side 92-99.

¹³ Om de røde byer og uddannelse jfr. Ning de Coninck-Smith: *The Construction of an Urban Landscape for Children, 1993* i *Man & Nature, Working Paper 25*, Humanities Research Centre, Odense Universitet. Søren Kolstrup: *Velfærdsstaten i frø og fugleperspektiv, Institut for Historie og samfundsforhold RUC, 1993* (upub).

¹⁴ T. H. Marshall: *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge 1950.

En sådan organisk vækstbeskrivelse med udgangspunkt i industribyerne har dog sine begrænsninger: dels overser man den dybe kløft mellem land- og bykultur i den danske samfundsformation frem til omkring 1958, dels forbigår man de samfundsområder, hvor klassemodsatninger trådte usminket frem trods tilsyneladende enighed i rigsdagen. Denne modsætning kommer på eksemplarisk vis frem i arbejdsløhedslovgivningen, hvor øgede statsmidler til de arbejdsløse godt nok ofte blev gennemført i enighed, men med markante indrømmelser til de borgerliges krav om øget kontrol med de ledige. Rigsdagens politiske enighed viste sig gang på gang skrøbelig, når en ny krise og øgede ledighedstal skærpede presset på statens pengekasse.

En nærmere undersøgelse af de forskellige velfærdsstatsanalyser vil vise, at der kan trækkes et hovedskel mellem fem grundtyper: strukturbetragtningen med et stærkt deterministisk indslag, aktørbetragtningen der åbner mulighed for observation af både kollektive og individuelle agents indflydelse, en materialistisk-dialektisk angrebsvinkel efter den klassiske marxistiske metode, idealismebetragtninger med rum for ideologiernes selvstændige betydning og endelig opfattelsen af staten som en autonom størrelse, hvor embedsmænd og politikere med udgangspunkt i egne analyser træffer betydningsfulde, suveræne beslutninger.

Denne opdeling er primært konstrueret omkring et determinismevoluntarisme skema, hvor den stærkt strukturorienterede kapitallogiske skole af marxistisk observans er placeret i sammenhæng med andre deterministisk prægede teorier, der har rod i observationer af industrialiseringen og dens følger for det sociale liv.

Strukturforklaringer

I *industrialiseringsopfattelsen* lægges vægt på sammenhængen mellem teknologiske udvikling, industrialisering, urbanisering og de heraf afledte sociale problemer. Gamle sociale netværk forsvinder, den geografiske og sociale mobilitet forstærkes og i kølvandet på disse processer opstår nye mellem menneskelige problemer. Denne udvikling skaber grobund for sociale reformer og nye statsfunktioner, lyder hovedargumentationen.

I Sv. Aage Hansen og Ingrid Henriksens »Sociale brydninger 1914-39« understreges byerhvervenes og bylivets fremmarch på bekostning af landkulturen som det, der danner baggrund for en spirende velfærdsstatslig udvikling. Historiens dynamo er den selvforstærkende vækst fra slutningen af det 19. århundrede, arbejdsdelingens fremmarch med heraf afledte sociale og politiske virkninger. Socialpolitikken og de statslige velfærdsinitiativer kommer således til at fremstå som et funktio-

nelt svar på industrialiseringsprocessen. Samfundet bringes derved nærmest automatisk ind i velfærdsstatens æra. Synspunktet suppleres med en særlig interesse for fordelingskampen, der analyseres og vurderes med udgangspunkt i velfærdsteoriens statistiske belysninger af samfundsgodernes fordeling. Også i forfatterens efterfølgende bind »Velfærdsstaten 1940-78« er det de automatisk virkende industrialiseringsdynamikker, der sættes i forgrunden. Beslutningstagere er der få af i disse værker. Også i Niels Thomsen »Industri, Stat og Samfund 1870-1939« belyses den tidlige socialpolitik i snæver sammenhæng med industrialismens fremtrængen og produktionsgrundlagets vokseværk, men samtidig tildeles aktørerne en langt mere central placering end vanligt er i en traditionel industrialiseringsanalyse.¹⁵

En konsekvent fremstilling af industrialisme opfattelsen findes hos Odense-historikeren Søren Mørch, hvor konflikter mellem klasser, handlende mennesker og ideologier lades ude af billedet. Udviklingen antages at være forment af materialistiske kræfter. Fremskridt kom der, produktionen blev mangedoblet, sulten forsvandt, de offentlige væsener bredte sig, staten erobrede en stigende andel af produktionsresultatet, men det skyldtes ikke nogen politisk målsætning eller villet plan. Det var teknologien og produktiviteten, der skabte fremgang – i sig selv! Arbejderbevægelsen og Socialdemokratiet tildeles ikke nogen rolle i Mørchs fremstilling. Historiens aktører er blot et vedhæng til den økonomiske udvikling. Usynlige, materielle strukturer frembragte ifølge Mørch acceptable levevilkår befriet for nød og elendighed, og samtidig med den individuelle morals nedtur opstod en statslig solidaritet. En solidaritet, der voksede frem på forunderlig vis, uden at være et resultat af sociopolitiske kræfter.

Med Mørchs egne ord hedder det:

»Den måde den offentlige administration har udviklet sig på er ikke villet af nogen, og hverken dens størrelse eller dens form, næppe engang dens funktionsmåde, er resultat af nogen form for målsætning eller bevidst truffet beslutning... Den selvberørende vækst i administrationsapparatet i stat og kommune og den tilsvarende opbygning inden for større virksomheder, organisationer og foreninger er et af de mest iøjnefaldende træk ved udviklingen af industrisamfundene...¹⁶

¹⁵ Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen: Sociale brydninger 1914-1939, Dansk Socialhistorie bd. 6, 1980 samme: Velfærdsstaten 1940-1978, Dansk Socialhistorie bd. 7, 1980. Niels Thomsen: Industri, stat og samfund. 1870-1939, 1991.

¹⁶ Søren Mørch: Den ny Danmarkshistorie 1880-1960, 1982. Citat s. 172.

En udenlandsk hovedekspONENT for industrialismeopfattelsen er amerikaneren Harold L. Wilensky, der på eksemplarisk vis gennemspiller forbindelseslinierne mellem industrialisering og velfærdsstat.¹⁷

Industrialismeopfattelsen indeholder således en form for prognose. Ethvert samfund, der gennemløber en industrialiserings- og urbaniseringsproces, vil have en tilbøjelighed til at fostre statslige velfærdsinitiativer. Før eller siden. Der er indbygget et konvergenselement i historien, hvor velfærdsstaten ses som et naturligt led i samfundsudvikling.

Denne betragtningsmåde er imidlertid næppe egnet til at forklare, hvorfor der i forskellige lande til forskellige tider opstår forskellige typer af velfærdsstater. Hvorfor er der således under nordiske himmelstrøg fremkommet en ret høj grad af skattefinansiering og offentlig organisering af serviceydelser med egalitarisme og universalisme som dominerende principper?

Nært beslægtet med industrialismeopfattelsen er *moderniseringsteorien*, hvor velfærdsstaten ligeledes ses som et logisk, funktionelt svar på industrialiseringen. I moderniseringsopfattelsen lægges der imidlertid særlig vægt på den sociale opløsning, der følger af overgangen fra et landbrugs- til et industrisamfund. Anomien breder sig. Hos tyskerne Peter Flora og Jens Alber, der har inddraget de nordiske lande i en perspektivrig historisk komparativ undersøgelse over forskellige velfærdsstaters historiske oprindelse, levnes der rum for analyse af social forandring, både gennem beskrivelse af social opløsning og ny fremadrettet politisk mobilisering. Men industrialismeprocessen står i forgrunden. Gennem en sammenligning af de nordiske lande mener forfatterne at kunne dokumentere udviklingens logik fra urbanisering, over social forandring til politisk mobilisering og frem til den første sociallovgivning ser dagens lys omkring århundredskiftet.¹⁸ Danmark var således først med det hele: industri, urbanisering, medlemskab af fagforeninger, stemmeretsudbredelse, socialdemokrater i parlament – og sociallovgivning!

Den historisk sociologiske metode, der gør brug af systematisk sammenligninger landene imellem danner hermed mulighed for mere præcise indkredsninger af det enkelte lands almene og specifikke samfundsudvikling. Tilsyneladende enestående begivenheder og årsagskæder placeres ind i en overordnet strukturel sammenhæng.

Den *kapitallogiske skole*, der var en af de dominerende retninger inden

¹⁷ Harold L. Wilensky: *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley 1975.

¹⁸ Peter Flora og Jens Alber: *Modernization, Democratization and the Development of Welfare States* i P. Flora og A. J. Heidenheimer: *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1981.

for 1970ernes universitetsmarxisme, tilkendegiver en i princippet såre enkel funktionalistisk opfattelse: den moderne kapitalistiske økonomi får på bestemte stadier i sin udvikling behov for et statsapparat, der kan garantere og udvikle forskellige velfærdsforanstaltninger inden for sundhed, socialtjeneste, uddannelse, infrastruktur og arbejdsmarkedspolitik. Hospitaler, børnehaver, skoler, veje og jernbaner opfattes således som en refleks af økonomiske lovmæssigheder. Velfærdsstatens udvikling udspringer af historiens store dynamo: kapitalens værdiøgning og de modsigelser, der er forbundet med kapitalens ekspansion. Ud fra denne samfundsanalyse toner velfærdsstaten frem som en nødvendighed, så arbejdskraften kan blive repareret, genopladet og kvalificeret til at indgå i den omsiggribende kapitalintensive produktionssektors æra. Staten tildeles rollen som en såkaldt »ideel totalkapitalist«, der hele tiden skal sikre systemets reproduktion og den fortsatte kapitalakkumulation. Staten tager vare på alle kapitalgruppers fælles interesse og sikrer dermed systemets beståen. Netop fordi enkeltkapitalerne ligger i indbyrdes konkurrence kan de ikke selv organisere deres fælles interesse. Staten må træde til. Dette synspunkt findes – måske rettere fandtes! – i renkultur i kredsen omkring tidsskriftet Kurasje.

Hos Finn Hansson hedder det således:

»... væksten i de statslige udgifter til reproduktion af arbejdskraften udspringer fra den forøgelse af arbejdets intensitet og produktivitet, som kapitalens valoriseringsvanskeligheder gennemtvinger i produktionsprocessen.«¹⁹

Kapitallogikerne har aldrig beflittet sig meget med empiri, men alligevel har denne skoles strukturelle determinisme øvet stærk indflydelse. I en række specialer og fremstillinger om uddannelsessystemets udvikling påpeges således en snæver sammenhæng mellem kapitalens værdiøgningsproces og heraf afledte ændringer i kravene til elevernes kvalifikation.²⁰ Også hos Helle Otte m.fl, der har et erklæret ønske om at bestemme socialpolitikken som et resultat af sociale og politiske reformkampe, ser man inspirationen fra den kapitallogiske skole stikke frem. Denne påvirkning træder mest markant frem i beskrivelsen af 1960ernes velfærdsstat, om hvilken det bl.a. hedder:

»Med den nye teknologiske expansion øgedes arbejdsintensiveringen ... med en stadig hurtigere og større fysisk og psykisk nedslidning af arbejdskraften til følge. Denne nedslidning medførte nødvendigheden af en række socialpolitiske foran-

¹⁹ Finn Hansson: Kapitalakkumulation, arbejderklasse og socialpolitik, 1975.

²⁰ Per Bregengaard m.fl.: Gymnasieskolen, 1975. Kathrin Hjort og Leo Andersen: Den danske folkeskoles udvikling frem til 1958, Fagtryk nr. 22.

staltninger. Arbejdskraften skulle kunne repareres og evt. omskoles for hurtigst muligt at genoptages i produktionen, og forøgelsen af total nedslidt arbejdskraft medførte udvidelser af opbevaringsanstaltningerne«. ²¹

Kapitallogikken sætter focus på de almene processer omkring velfærdsstatens konstituering og udvikling, men begrebsapparatet åbner ikke mulighed for at indfange de særtræk, som er en del af den danske velfærdsstat: universalitet og skattefinansiering kombineret med en markant arbejdsdeling mellem den offentlige og private sektor karakteriseret ved urørlighedszoner omkring privat foretagsomhed.

Aktørforklaringer

En dominerende strømning i debatten om de historiske drivkræfter bag velfærdsstatens opståen er tesen om Socialdemokratiets afgørende betydning for velfærdsstatens realisering.

I de socialdemokratiske partihistorier ser man naturligt nok sociale og velfærdsmæssige landvindinger som et resultat af arbejderklassens kamp. I Wiinblads og Andersens 50års jubilæumsskrift fra 1921 udtrykkes en usvigelig optimisme. I kommuner, på rigsdag, i det faglige arbejde og gennem indsatsen i de kooperative virksomheder øjner partihistorien blivende reformer. I kommunerne ses sundhedsvæsenets, uddannelsessystemets, ældreforsorgens og børneomsorgens modernisering således som et udslag af Socialdemokratiets indsats. Ikke mindst de røde byer, hvor arbejderpartiet vandt absolut majoritet, fremhæves. Alle disse lokale reformer og Socialdemokratiets mandatmæssige fremmarch opfattes som levende vidnesbyrd om, at socialismen var blevet rodfæstet i Danmark. Reformerne vurderes således både som et mål i sig selv og som springbrædt for videre initiativer, der kan bane vejen for kapitalismens afsættelse som samfundsfaktor. ²² Fremstillingen afspejler på enestående måde arbejderbevægelsens aktivitet og aktionsiver i årene 1918 til 1920, som gav sig udslag i sociale reformer og tro på morgendagen. Budskabet er klart: fremtiden står i Socialdemokratiets og socialismens tegn. Dengang var velfærdsstat et fremmedord. I partiskriftet »En bygning vi rejser« 35 år senere er det fortsat den flerstrengede arbejderbevægelses målrettede prægning af samfundet, der er i forgrunden. Men socialisme-perspektivet er borte. Tilbage står påpegningen af det seje træk for små

²¹ Helle Otte m.fl. : Socialpolitik i Danmark 1891-1977, 1977 Citat s. 125.

²² Wiinblad, E. og Alsing Andersen: Det danske Socialdemokratis historie. Fra 1871 til 1921 2 bd., 1921.

og store reformer, overvindelsen af klæg og sej modstand, som det stiltfærdigt udtrykkes i partihistorien.²³

Opfattelsen af velfærdsstaten som et produkt af Socialdemokratiets indsats træder på veldokumenteret vis frem i Gøsta Esping-Andersens og W. Korpi's arbejder. Forfatterne kaster lys på historiens store aktør, Socialdemokratiet, og formår gennem en historisk komparativ metode at pege på den skandinaviske models særtræk: den høje faglige organisationsgrad, enhedsfagbevægelsen, den tætte forbindelse mellem fagbevægelse og Socialdemokrati, Socialdemokratiets relativt stærke parlamentariske position og et politisk system, der skaber mulighed for klassekompromisser. Alt dette ses som afgørende baggrundsfaktorer for den langsomme, men stadigt fremadskridende opbygning af den nordiske velfærdsstat.²⁴

Den *socialdemokratiske velfærdsstatsskole* antager imidlertid uden blin-ken, at arbejderbevægelsen og dens institutioner udgør et kontinuerligt element under skiftende økonomiske, sociale og politiske konjunkturer. Uanset ydre omstændigheder forfulgte historiens udslagsgivende subjekt, Socialdemokratiet, bestemte mål, der led for led blev indfriet. Arbejderpartiet ses som et givet, kontinuerligt element i den historiske udvikling. De socialdemokratiske partihistorier og W. Korpi samt G. Esping-Andersen skolen medtænker faktisk ikke, at Socialdemokratiet i perioden 1900 til 1960 fremlagde forskellige mål og midler under indtryk af skiftende konjunkturer. Der er således et betragteligt spænd fra kommunesocialismens offensive velfærdsstrategi 1900 til 1920 over 1930ernes folkehjems-tankegang til efterkrigstidens velfærdsstrategi, hvor socialismetænkning ændredes til keynesianisme og social medborger-tanke. Keynes plus Marshall erstattede Marx.²⁵

Aktørforskningen lider som anført under, at Socialdemokratiet har fået tildelt næsten al opmærksomhed, hvorimod de borgerlige partiers holdning til velfærdsinitiativer er blevet yderst stedmoderligt behandlet. Det radikale Venstre og dets bagland findes således kun sporadisk om-

²³ Oluf Bertolt m.fl.: *En bygning vi rejser I-III*, 1954.

²⁴ Gøsta Esping Andersen og W. Korpi jfr. note 4. I Jørgen S. Dich: *Den herskende klasse*, 1973 fremkommer en mere kompleks beskrivelse. Socialdemokratiets betydning fremhæves, men dets rolle blev ifølge Dich begrænset af de skiftende herskende klasser, der til »alle tider« formåede at placere sig højest i indkomstpyramiden. For perioden 1890 til 1929 betones jordejernes og industrijernes interesse for en sociallovgivning, der kunne reducere de offentlige budgetter. I efterkrigstiden beskrives de offentligt ansatte som den herskende klasse, der for egen vindings skyld ville fremme den offentlige sektors ekspansion.

²⁵ Socialdemokratiets skiftende strategier findes omtalt hos bl.a. Niels Ole Finnemann: *I broderskabets ånd. Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idehistorie 1871-1977*, 1985.

talt. I den kortfattede fremstilling »Socialliberale tanker i dansk politik« fra 1950 findes en partilegitimerende beskrivelse af partiets betydning for den sociale lovgivning. Odenseprogrammet fra 1905 og ledende personer som Ove Rode og Jens Holdgaard fremhæves som banebrydende for fremadrettet sociallovgivning. Også Socialdemokratiets rolle pointeres, men Det radikale Venstre skønnes at have en ikke ubetydelig, selvstændig betydning i den samlede velfærdsudvikling.²⁶ Blandt professionelle historikere har Henrik Pers i sit arbejde om folkepensionens indførelse drøftet de borgerlige partiers rolle.²⁷

Over for tesen om Socialdemokratiets og arbejderbevægelsens afgørende rolle i udformningen af den nordiske velfærdsstat fremstår dansk-amerikaneren Peter Baldwins studier som en vægtig modpol. I afhandlingen »The Politics of Social Solidarity« fra 1990 har Baldwin undersøgt velfærdsstaternes opståen og udvikling i Danmark, Sverige, Tyskland, Frankrig og Storbritannien. I denne forbindelse fremsætter Baldwin et fundamentalt spørgsmål, som må påkalde sig interesse blandt nordiske historikere. Hvorfor har kun få stater bevæget sig fra den tyske forsikringsmodel og hen mod en mere universalistisk præget velfærdstype, som vi kan iagttage den i Norden? Her viser Peter Baldwin »the laborist approach« vintervejen. Baldwin konstaterer på linje med industrialismeskolen og kapitallogikerne, at en vis grad af statslig intervention på det socialpolitiske felt er nødvendig, for at en kompliceret, arbejdsdelt økonomi kan fungere. Såvidt værket deterministiske element.

Herefter fremfører Baldwin sin hovedtese, der kredser om temaet middelklassen og velfærdsstaten: små og mellemstore selvstændige samt grupper af offentligt ansatte i tiden efter Den anden Verdenskrig antages at have en afgørende betydning for universalistiske socialreformer. Agrarinteresserne spillede således en afgørende rolle i såvel 1890erne som i tiden efter 1945, ifølge Baldwin. Velfærdsstaten fremstår dermed som et produkt af relativt velstillede, ressourcestærke magtgrupper, der ud fra egne snævre interesser stillede krav til statsmagten. Først da gårdejere og middelstand i egen interesse satte sig i bevægelse for sociale projekter, så universelle velfærdsarrangementer dagens lys, ifølge den amerikanske historikers syntese. Ideologier og partier skubbes i baggrunden til fordel for en analyse af de rene gruppeinteresser og koalitions-

²⁶ Socialliberale tanker i dansk politik, 1950. Ove Rodes betydning omtales i Tage Kaarsted: Ove Rode som indenrigsminister, 1985.

²⁷ Henrik Pers: Velfærdsstatens gennembrud i Danmark: Den politiske debat omkring folkepensionens indførelse, 1981. Om de borgerliges rolle i beslutningsprocessen kan man læse i Poul Møller: Gennembrudsår. Dansk politik i 50erne, 1977.

ner af sådanne. I denne forbindelse kommer de borgerlige partier til at spille en formidlende rolle, men de har ikke nogen selvstændig betydning.

Eftersom Baldwin bliver flittigt citeret i oversigtsværker, er der god grund til at se nærmere på denne indfaldsvinkel. For 1890ernes vedkommende understreger Baldwin, at de agrare interesser så den sociale lovgivning i tæt sammenhæng med ønsket om at flytte skattebyrden fra landet til byen, fra sukkerskat til ølskat, og tillige fremme udbuddet af jordlodder til landarbejderne. Dette synspunkt er dokumenteret i en række andre fremstillinger. Langt mere kontroversiel er Baldwin, når talen falder på folkepensionens indførelse i 1950'erne. Baldwins argument er her dette, at De radikale som det første parti formulerede kravet om en universalistisk folkepension efter 1945. Hverken Socialdemokratiet eller nogen anden organisation inden for arbejderbevægelsen kæmpede oprindeligt for en fælles folkepension til alle, høj som lav, mand som kvinde. Først efter pres fra borgerligt hold satte den Socialdemokratiske partimaskine sig i bevægelse. Dernæst pointerer Baldwin, at det var Det radikale Venstre, der i afgørende øjeblikke under 1950'ernes pensionsforhandlinger holdt Socialdemokratiet fast på den universalistiske kurs.²⁸

Med udgangspunkt i det af Baldwin benyttede materiale er det imidlertid også muligt at fremhæve, hvordan Socialdemokratiet opbyggede sin egen universalistiske folkepensionsplatform og fungerede som en særdeles udfarende kraft, der ville drive folkepensionen i hus med Venstre og Konservative som nølende medspillere.

Over for Baldwin-tesen bør yderligere anføres, at en række lokale studier vidner om Socialdemokratiet som en kraft, der ville universalistiske løsninger inden for undervisning og hospitalsvæsen. Netop på disse felter var det afgørende for underklassens parti at kæmpe for løsninger, der sejlede op mod social diskrimination. Derfor var det naturligt for Socialdemokratiet at sætte sig i spidsen for vederlagsfri skolegang, fælles skole for alle, fælles offentlig finansieret skolebespisning og tillige fremme et moderne hospitalsvæsen, der kunne overflødiggøre private klinikker.²⁹

²⁸ Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity. Class bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990 især s. 149-152. Modstykke til Baldwin findes i Sven Olsson: *Social Policy and the Welfare State in Sweden*, Lund 1990. Støtte til Baldwins betragtning findes i Jacob Christensen: *På vej mod velfærdsstaten*, Folkeforsikringskommissionen 1948-1955 i: Birgit Nuchel Thomsen: *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense 1994.

²⁹ Om Socialdemokratiets lokale indsats kan man bl.a. læse i Hanne Rimmen: *Arbejderpiger og arbejderdrengene i århusianske skoler* i *Årbog for arbejderbevægelsens historie*

Baldwins metodiske styrke er en utraditionel kombination af funktionalistiske forklaringer og analyse af sociale ressourcer, hvor ofte upåagtede middellag trækkes ind i billedet. Denne indfaldsvinkel udelukker dog næppe den »laborist approach«, som Baldwin så energisk ønsker at distancere sig fra.

Baldwins skarpe markering synes knap så nødvendig, når man betænker, at Gøsta Esping Andersen i sit værk fra 1990 mere tydeligt end tidligere anfører klasse- og partiallancernes betydning og dermed peger ud over Socialdemokratiet som historiens store, altomfattende aktør.

Forsøg på dialektiske analyser

Forsøg på at etablere en balance mellem adfærds- og strukturanalyse er ret fåtallige. Den materialistiske historieopfattelses dialektiske udgave, hvor det anses for skelsættende at analysere såvel de objektive, samfundsmæssige vilkår som klassekonflikt og klassedynamik, såvel social objektivitet som social handlen, har givet sig enkelte udslag i den historiske velfærdsstatsforskning.

Hos Helle Otte m.fl. er der en erklæret vilje til at se socialpolitikens udvikling fra 1891 til 1977 som

»et resultat af sociale og politiske kampe for opfyldelse af fundamentale sociale behov og hvorledes disse kampe gennem Socialdemokratiet gradvist er blevet funktionaliseret i forhold til den borgerlige stat og udviklingen i produktionsprocessen...«.

Styrkeforholdet mellem samfundets hovedklasser betones gennem hele perioden, medens inspirationen fra kapitallogikken som tidligere set slår igennem for 1960ernes vedkommende. I tiden før højkonjunkturen betones tre vigtige reformperioder, nemlig 1890'erne, Ove Rode perioden omkring Den første Verdenskrig og 1930'erne med Kanslergadeforliget som omdrejningspunkt. Velfærdsinitiativer i reproduktionssfæren ses samtidig som foranstaltninger, der har gjort det muligt for Socialde-

1987, især side 100-102. Ellen Nørgaard: Fra Vanløse til Esbjerg i Årbog for arbejderbevægelsens historie 1987, især side 168-170. Verner Bruhn: Her gik træk af vilde svaner. Socialdemokratiet i Esbjerg 1890-1990, 1990. Ebbe Kløvedal Reich: Rask op ad bakke. En krønike om Århus Kommunchospital, 1993 beretter om såvel Højres som Socialdemokratiets betydning for udvikling af et moderne hospitalsvæsen. E. Cold: Esbjerg Kommunes sygehus 1909-1934, 1934 fortæller om en lokal sygehusstrid mellem Socialdemokratiet og lokale borgerlige kræfter. Ole Munksgaard m.fl.: Nakskov Amtssygehus 1912-1987, 1987 beretter om kommunesocialismens enegang for et moderne sygehus 1909-1912, som sluttelig omkring 1920 resulterer i fælles fodslag mellem de borgerlige og Socialdemokratiet.

mokratiet at fastholde sit tag i arbejderklassen – selv om partiets førte politik har været af tvetydig karakter set ud fra klassens samlede interesse.³⁰

I Karin Hansens og Lars Torpes analyser af Socialdemokratiet i 1930ernes Danmark søges partiets selvforståelse og historiske praksis sat i relation til erhvervs- og klassestrukturen. Arbejderbevægelsens strategioptagelse er hovedemnet, hvorfor en analyse af sociale reformer og velfærdsinitiativer berøres mere perifert. Til gengæld vises forståelse for de problemer, som Socialdemokratiet stod over for i 1930ernes Danmark. Partiet skulle fungere i et kriseramte agrarsamfund, hvor det hele tiden måtte gå på kompromis med Venstre for at få sin velfærds politik gennemført i landstinget.³¹

Selv om de nævnte værker tilstræber en belysning af samspillet mellem struktur og aktør, er den danske produktions- og klassestrukturens særegne træk ikke nærmere behandlet heri. Derimod har den svenske sociolog J. Therborn gennem sine komparative studier understreget de enkelte landes såvel mere almene som specifikke klasseforhold og klassekonflikter. Velfærdsstaten kan ifølge Therborn ikke forstås med udgangspunkt i en enkelt historisk agent, hvad enten denne tager form af de sociologiske evolutionisters industrialiseringsproces eller udtrykkes i tesen om arbejderbevægelsen som velfærdsstatens allestedsnærværende ophavsmand. Den nordiske stat må derimod erkendes som et resultat af samfundsstrukturens mangfoldige modsætninger og den sociale aktivitet, der udspringer heraf. 1930ernes klassekompromisser mellem arbejder og bonde udgør et tilbagevendende tema hos Therborn, som sættes i relief ved sammenligning med andre europæiske landes klasseopbygning og politiske struktur.³²

Blandt de tilbageblevne erklærede marxistiske forskere, der arbejder med velfærdsstatens rødder, tyder meget iøvrigt på, at strukturelle, deterministiske positioner forlades til fordel for mere dialektisk prægede analyser. Dette gælder således Iver Hornemann Møller, der har bevæget sig fra et fransk strukturalistisk præget standpunkt og hen mod større åbenhed over for aktørernes betydning.

I bøgerne »Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970«, 1981 og »Klassernes magt 1850-1970« 1983 sættes magtstrukturerne under lup. Hornemann Møllers undersøgelser munder ud i to grundbetragtninger:

³⁰ Helle Otte m.fl.: Socialpolitik i Danmark 1891-1977, 1977.

³¹ Karin Hansen og Lars Torpe: Socialdemokratiet og krisen i 30'erne, 1977.

³² Som introduktion til Göran Therborn kan bl.a. henvises til dennes: Socialdemokratiet træder fram i Arkiv. För studier i arbetarrörelsens historia nr. 27-28, 1984. samme: Klassestrukturen i Sverige 1930-1980, Zenit 1981.

Sociallovgivningen i Danmark er gennem de sidste 100 år blevet formet, dels ud fra de herskende klassers ønske om at forebygge revolution, dels på baggrund af arbejderbevægelsens kamp for udbedring af lønarbejdernes levevilkår. Fagbevægelsen og Socialdemokratiet spiller imidlertid ifølge Hornemann Møller en underordnet rolle i forhold til de herskende klassers langsigtede interesser i en socialpolitik, der sigter mod fremskaffelse af arbejdsduelige lønarbejdere. Klassekampen er en korrigerende faktor i historiens hjul, medens det økonomiske system i sidste instans er bestemmende for socialpolitikken udformning – i alle tilfælde hvis man opsøger forfatterens studier fra 1970'erne og 80'erne.

Anderledes forholder det sig med Hornemann Møllers sidste bog fra 1992 »Den danske velfærdsstats tilblivelse«. Her anlægges et langt bredere perspektiv på socialpolitikken gennembrud i 1890'erne. Der tages afsked med den mere rigide strukturalisme til fordel for en analyse af den sociale og politiske praksis. Der indtages overhovedet en ret så åben holdning over for udviklingens mangfoldighed og historiens aktører, selv individniveauet tillægger forfatteren en vis betydning!³³

Idealismebetragtninger

Den liberalt-konservative samfundsdebattør Henning Fonsmark har i bogen »Historien om den danske utopi« fra 1990 søgt at foretage et opgør med den danske velfærdsmodel og dens bagmænd. Her findes en erklæret nyliberalistisk holdning.

Studiet af de samfundsmæssige strukturer må vige pladsen til fordel for en belysning af de idemæssige traditioner, der fostrede velfærdsstaten. Den danske models opkomst belyses ud fra tre ideologiske hovedstrømninger, nemlig grundtvigianismen, kulturradikalismen med et stærkt marxistisk indslag og 1950'ernes velfærdsdemokratisme. Fonsmark sætter focus på en broget alliance af højskolefolk, kulturradikale, kommunister og socialdemokrater, der i fundamentale samfundsspørgsmål trak på samme hammel i efterkrigstidens politiske og kulturelle miljø. Forfatteren mener således at kunne dokumentere en fusionering mellem teologen og højskolemanden Hal Koch, de socialdemokratiske velfærdsstrateger som J. O. Krag, K. B. Andersen, Jørgen Paldam og Ivar

³³ Hornemann Møller 1981 og 1992 jfr. note 5. Iver Hornemann Møller: *Klassernes magt 1850-1970*, 1983. Engelske værker som I. Gough: *The Political Economy of the Welfare State*, London 1979 og C. Offe: *Contradictions of the Welfare State*, London 1984, er eksempler på marxistiske analytikere, der med udgangspunkt i den moderne velfærdsstat ønsker at analysere såvel kapitalismens strukturelle mekanismer som klasse-modsætninger og klassemobilisering.

Nørgaard samt de kulturradikale repræsenteret ved Poul Henningsen, Sven Møller Kristensen og Elias Bredsdorff. Det første slag stod ifølge Fonsmark mellem Alf Ross og Hal Koch om demokratiets væsen, hvor den sidste søgte at give demokratiet et konkret velfærdsstatsligt indhold. Ross fastholdt derimod, at demokrati burde være en form, som ingen kunne gøre krav på forlods at tillægge bestemte sociale værdier.

De tre retninger voksede efterhånden ifølge Fonsmark sammen i kravet om mere lighed og offentlig forebyggelse af samfundsskabte problemer. Om 1950ernes idéproduktion hedder det:

»I perioden fra midten af 50'erne til o. 1962 – så begynder det at ebbe ud – skrives der i danske aviser, tidsskrifter og antologier tonsvis af større og mindre artikler eller afhandlinger om velfærdsstaten som begreb. Ikke mindst det socialdemokratiske forlag Fremad gør i denne periode, hvor man ellers først og fremmest er i gang med sit store skønlitterære bibliotek, en formidabel indsats for at engagere befolkningens interesse i behovet for et nyt samfund.«

Fonsmarks politiske perspektiv med bogen må ses som et forsøg på at beskrive velfærdsstaten som en størrelse, der rummer kimen til sin egen selvdestruktion: det accellererende skattetryk kan ikke i længden finansieres af plagede skatteborgere. Velfærdsstaten betragtes som en utopi, en idemæssig konstruktion, der kun kan finde materiel forankring i en kortere periode. Dermed bærer velfærdsstaten spiren til sin egen undergang. Men den kan forløses af ægte konservative og liberalt indstillede.³⁴

Fonsmarks indfaldsvinkel kan – selv om det ikke har været den egentlige hensigt med bogen – bidrage til at belyse opbygningen af den politiske konsensus kultur omkring velfærdsstaten. De materielle og sociale kræfter, der betinger velfærdsstaten, eksisterer derimod ikke i Fonsmarks univers.

En række detailstudier omkring skole og bolig kan ligeledes medvirke til at klarlægge forskellige idéstrømningers betydning for de første velfærdsreformer.³⁵

Morten Thing har i sin disputats om »Kommunismens Kultur« analyseret forholdet mellem DKP og de intellektuelle fra 1918 til 1960. I denne forbindelse hævder forfatteren, at det kulturradikale miljø foregreb en lang række af de ideer og velfærdsmanifestationer, som så dagens lys under opbygning af efterkrigstidens danske samfund. I skærende modsætning til Fonsmark tolker Thing imidlertid de gamle mar-

³⁴ Henning Fonsmark: *Historien om den danske utopi*, 1990.

³⁵ Ellen Nørgaard: *Esbjerg skolevæsens udvikling 1905-14* i *Fra Ribe Amt* bd. XXI-3, 1980 viser f. eks. hvorledes den socialistiske Sundbo, Indre Mission og byens skoleinspektør stod sammen om en enhedsskoletanke i 1911, hvor alle børn skulle følges ad i folkeskolen.

xisters og kulturradikales indsats i et samspil med arbejderklassen, der rummer fremtidens emancipatoriske kraft.

Det intellektuelle lag ses ikke som et selvstændigt virkende lag eller som et miljø, hvis synspunkter og manifestationer havde en egenartet historisk virkning, som hos Fonsmark. Thing er således en klassisk arbejderhistoriker, der bevæger sig ind i en kulturanalyse og en idédebat på den gamle klasseanalyses grundpræmisser.³⁶

En undersøgelse af de store ideologiske traditioners betydning for velfærdsstatens udvikling har vi imidlertid til gode. Hvilken indflydelse har grundtvigianismen, positivismen, kulturradikalismen og marxismen således haft for udformningen af sociale reformer? Hvordan har den liberale og den socialistiske traditions værdigrundlag overhovedet fungeret i forhold til velfærdsstatens historiske opbygning? Thing og Fonsmark har ud fra vidt forskellige præmisser leveret vægtige bidrag til en sådan mere omfattende analyse.³⁷

Staten som selvstændig arena

I den marxistiske tradition analyseres statsmagten som et produkt af den materielle udvikling, klasse modsætninger og klassekonflikter. Velfærdsstaten opfattes således som et resultat af socio-økonomiske forhold.

Det samme gælder industrialisme- og moderniseringsteoretikerne, der på linje med kapitallogikerne (omend disse understreger det økonomiske systems immanente modsætninger) søger at indkredse statens nødvendige opgaver i forhold til den økonomiske udviklings iboende behov. Statens struktur og funktionsmåde ses som en refleks af det omgivende samfund og dets konjunkturudvikling.

Nogle teoretikere og praktisk virkende socialøkonomer fortolker imidlertid staten som en selvstændigt optrædende aktør, en autonom agent, med essentiel betydning for velfærdsstatens opståen og udformning. Blandt statskundskabsfolk plæderer de såkaldte ny-institutionali-ster således for at bringe staten tilbage på arenaen som en organisation med uafhængige potentialer.³⁸

Den gamle socialøkonomiske skole i Danmark med F. Zeuthen,

³⁶ Morten Thing: Kommunismens kultur. DKP og de intellektuelle i tiden fra 1918 til 1960, 1993.

³⁷ Ellen Nørgaard: Lille barn, hvis er du? 1977 berører forskellige centrale traditioners indvirkning på et lokalt skoleundervisningsexperiment.

³⁸ En markant skikkelse blandt ny-institutionalismens folk er amerikaneren Theda Skocpol jfr. dennes: *Bringing the State Back In* i P. B. Evans, D. Rueschemeyer og T. Skocpol: *Bringing the State Back In*, New York 1985.

Jørgen S. Dich, K. Philip og H. Friis i spidsen ser det som sin opgave at systematisere den socialpolitiske lovgivning og på denne baggrund opbygge en socialpolitisk teori, der kan fungere som en vejleder for statens beslutningstagere. Målet er rationelle, politiske valg.

Statens statistisk-økonomiske beredskab antages hos disse økonomer at have sin helt egen betydning for den socialpolitiske udvikling ved at frembringe en afbalanceret forskning og oplysningsvirksomhed. Man forudsætter, at centralmagten på egen hånd kan tage nyttige sociale initiativer.

Hos de nævnte forfattere kan man iøvrigt iagttage et skred i definitionen af social- og velfærdspolitik fra en snæver til en bred bestemmelse. For Zeuthen står arbejderklassen oprindeligt i centrum, medens Dich opererer med et socialpolitisk begreb, der omhandler alle de sociale virkninger af statens tilskud.³⁹ Den nulevende socialøkonom Bent Rold Andersen har med udgangspunkt i tiden omkring og efter 60ernes højkonjunktur arbejdet videre i dette spor.⁴⁰ Denne retning formår at skildre mål og midler i velfærdspolitikken, medens en belysning af socialpolitikken i samspil med samfundsstrukturens forløb ligger uden for traditionen.

Også hos den ældre generation af historikere fremstår en selvstændigt handlende statsmagt undertiden som et centralt analysefelt. Det gælder således hos Harald Jørgensen: Studier over det offentlige fattigvæsens historiske udvikling i Danmark i det 19. århundrede, 1940 – udkommet på 1930ernes aktive Institut for Historie og Samfundsøkonomi.⁴¹

Status

Synteseprægede fremstillinger af den nordiske velfærdsmodels udvikling er primært bragt til veje af udenlandske forskere. For Danmarks

³⁹ F. Zeuthen, 1923. (op. cit.) Samme: Den økonomiske fordeling, 1928. Samme: Arbejds løn og arbejdsløshed, 1938. Samme: Social sikring 1948. Samme: Videnskab og velfærd, 1958. Henning Friis: Socialpolitikken i Danmark siden socialreformen, 1954. Jørgen S. Dich: Socialpolitikken historie indtil 2. Verdenskrig, 1961. K. Philip adskiller sig fra de øvrige økonomiske fagkolleger ved at tillægge socialreformen af 1933 ringe betydning. Steincke bedømmes således mere som administrator end socialpolitisk reformator jfr. Keld Philip: Staten og fattigdommen, 1947.

⁴⁰ Se f.eks. Bent Rold Andersen: Grundprincipper i socialpolitikken, 1970. Bent Rold Andersen: Velfærdsstaten i Danmark og Europa, 1991.

⁴¹ Harald Jørgensens studium udmærker sig ved at analysere såvel beslutningsgangen bag den første sociallovgivning i 1890'erne som det tidlige fattigvæsens udvikling. Bag projektet stod Institut for Historie og Samfundsøkonomi (stiftet 1927), som allerede i 1930 stod fadder til Povl Engelstoft og Hans Jensen: Sociale studier i dansk historie efter 1857, 1930. Her anvendes også en materiel og social tilgang til forståelse af socialpolitikken udvikling.

vedkommende findes oversigter over socialpolitikens historie og analyser af enkeltstående sociale ydelser, hvorimod sammenhængende drøftelser af velfærdsstatens glidende tilblivelse gennem det 20. århundrede er næsten helt fraværende. Helle Otte m.fl. trækker de store linjer op, men sammentænker ikke socialpolitik og statslig vækst før højkonjunkturen. Det samme gælder Hornemann Møller.

Tilvejebringelse af sådanne helhedsprægede fremstillinger vanskeliggøres af, at store samfundsområder ikke har haft historikernes bevågenhed. På sundhedsområdet har historikeren Signild Vallgård arbejdet med den enevældige stat og sygehuse samt det specialiserede sygehusvæsenes udvikling i dette århundrede.⁴² Men der foreligger ikke mere helhedsprægede analyser af det moderne hospitalsvæsenes opståen i tiden efter århundredskiftet, hvor de private klinikker mistede terræn til fordel for udbygning af offentligt ejede sygehuse med en fast ansat stab af professionelle læger og sygeplejersker.

Ej heller de offentlige daginstitutioners udvikling før højkonjunkturen er blevet gjort til genstand for en nøjere analyse. En elementær undersøgelse af hvornår og hvorfor stat og kommune involverede sig i opbygningen af vuggestuer og børnehaver efterlyses. Selv om sådanne institutioner var fåtallige i tiden før 1958, havde staten dog siden 1918 forpligtet sig til at refundere en betragtelig del af udgifterne til daginstitutioner.⁴³

På skoleområdet findes til gengæld et væld af undersøgelser i Årbog for Dansk Skolehistorie, der leverer et righoldigt bidrag til opklaring af velfærdsstatens udvikling.⁴⁴ Også på boligområdet foreligger en række detailundersøgelser, men en sammenfattende analyse af såvel kommu-

⁴² Signild Vallgård: Sjukhus och fattigpolitik. Ett bidrag till de danska sjukhusen historia 1750-1880, 1985. Samme: The Danish Health Care Sector in a Historical Perspective i Tim Knudsen (red.): Welfare Administration in Denmark, 1991. Samme: Sygehuse og sygehuspolitik i Danmark. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsenes historie fra 1930-1987, 1992. Forholdet mellem staten og lægestandens professionalisering er behandlet i Gerda Bonderup: Lægestanden i historiografi i Historisk Tidsskrift bd. 92 hæfte 1, 1992. Om sundhedspolitikken i begyndelsen af århundredet foreligger Knud Erik Madsen: Dansk sundhedspolitik 1901-21, 1983. For Hovedstadens område er Sigurd Jensen: Københavns Hospitalsvæsen 1863-1963, 1963 hovedværket. Endelig udgør Willem Zibrandtsen: Sundhedsforhold, 1975 en nyttig oversigt over kilder og studietemaer.

⁴³ Erik Sigsgaard: Om børn og deres virkelighed. Set i perioder over 300 år, 1979, omtaler enkelte steder forholdet mellem stat og offentlige daginstitutioner. Ligeledes findes i tidsskrifterne Skolestart og Skolernes Småbørnspædagoger enkelte artikler om daginstitutioner før 1958.

⁴⁴ Skarpe vendepunkter i skolelovgivningens historie er behandlet af Vagn Skovgaard Petersen: Dannelse og demokrati. Fra latin til almenskole. Lov om højere almenkoler 24. april, 1976 og Henning Bregnsbo: Kampen om skolelovene af 1958, 1971.

nernes som statens forsøg på at sikre bolig til alle har endnu ikke set dagens lys.⁴⁵

Vil man en undersøgelse af velfærdsstatens kvalitative udformning før 1960ernes hektiske vækst, er det nødvendigt at sammentænke traditionelle socialpolitiske studier med indblik i den statslige produktion af serviceydelser. Aktiv boligpolitik og arbejdsmarkedspolitik er en naturlig del af sådanne undersøgelser. Kun ved at sprænge den traditionelle socialpolitiske indfaldsvinkel kan man fremdrage de egalitaristiske og universelle træk, der er særlig knyttet til den danske velfærdsstat.⁴⁶ Fundamentet til dette arbejde blev sat i værk af den socialøkonomiske skole med Zeuthen som foregangsmand, efterfulgt af 1930ernes Institut for Historie og Samfundsøkonomi, hvis forskningstraditioner blev genoplivet i 1970erne, men under helt nye former. I disse traditioner stod socialpolitik og offentlig ekspansion i centrum, medens velfærdsstatens tidligste rødder blev mere stedmoderligt behandlet. I 1980erne indtraf et nybrud, idet udenlandske historikere og samfundsforskere inddrog Danmark i en række bredt anlagte komparative velfærdsstatsstudier. I denne diskussion har danske historikere været forholdsvis tavse. Dette står til at ændre!

Europas historie er blevet viet stigende opmærksomhed i takt med EUs omsiggribende integrationsplaner. En europæisk identitet søges indkredset. Ønsker man at undersøge den danske velfærdsstat i Europa, kræver det dog ikke blot opmærksomhed om fælleseuropæiske træk, men tillige agtpågivenhed over for de nationale drivkræfter, der har været på spil ved udformningen af den danske velfærdsstatsmodel.

⁴⁵ Bibliografi om boliger og stat findes i Ole Hyldtoft: Litteratur om arbejderboliger i Årbog for arbejderbevægelsens historie bd. 14, 1989.

⁴⁶ Gunnar Viby Mogensen m.fl.: Socialhistorie. Kilder og studieområder vedrørende dansk socialhistorie efter 1890, 1975 fungerer som en kommenteret bibliografi til studier i socialhistorie i bredeste forstand.