

med at sige, at han pegede på Anders Fogh Rasmussen som kongelig undersøger, blev af nogle nærmest fremstillet som værende i modstrid med dansk forfatningstradition, selvom det snarere er kravet om *på forhånd* at pege på en statsministerkandidat, der er det, i hvert fald hvis man går blot lidt længere tilbage i tiden. Forskellen på negativ og positiv parlamentarisme står heller ikke klar for mange. Så der ligger absolut en oplysningsopgave i at fremstille forfatningshistorien.

Friisberg har, må man sige, vendt hver en sten i den politisk-parlamentariske historie. Hans empiriske arbejde har været kolossalt. Og efter hvad man kan slutte af forordet og se af de mange tidligere publikationer om samme emne fra hans hånd, har han da også brugt mere end 40 år på at studere emnet. Derfor er det næppe for meget sagt, at han i dag er den historiker, der ved mest om dansk forfatningsudviklings detaljer såvel som overordnede træk i hele tidsrummet fra 1848 til 1920. Rigsdagstidende er gennemløjet fra A til Z, og alle regeringsskift er minutiøst undersøgt og sammenholdt med hans tese.

Han er også god til at fremstille denne udvikling. Bogen er velskrevet, selvom den med fordel kunne have været kortere. Den er præget af et stærkt engagement i det parlamentariske demokrati, selvom Friisberg er 'objektiv' i den forstand, at han også er i stand til at se problemerne fra den side, der ikke støttede det parlamentariske demokrati. Hans personkarakteristikker er træffende, både af højre- og venstrepolitikere. Der er ligeledes gode iagttagelser, der går ud over det snævert politisk-historiske felt. Således er kapitel 9 om Venstres ideologiske oprustning i 1870'erne og sammenligningen med De Nationalliberale fra 1840'erne og 50'erne spændende. Synspunktet, at Venstre førte den nationalliberale ideologi videre i en moderniseret og lettere radikaliseret udgave, er vel ikke nyt, men her er det præsenteret i sammenhæng med andre faktorer i Venstrebevægelsen, der gør det fuldt overbevisende.

På grund af inddragelsen af de statsforfatningsretlige diskussioner må afhandlingen også komme til at indgå i den forfatningsretlige diskussion fremover. Og det er i sig selv ikke noget dårligt resultat.

*Claus Bryld*

JØRN HENRIK PETERSEN: Den danske lovgivning om alderdomsforsørgelse II 1891-1933: Fra skøn til ret. Odense 2007, Syddansk Universitetsforlag. 491 sider. 348 kr.

Jørn Henrik Petersen udgav i 1985 *Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling: Oprindelsen*. Denne bog, der handlede om gennem-

bruddet for dansk alderdomsforsørgelseslovgivning i 1891, kaldte han meget naturligt bind I, eftersom der var planlagt et bind II. Men så gik mange år med mange andre gøremål, hvor forfatteren af og til må have ærgret sig over sin optimisme – han kan dog trøste sig med, at andre både før og siden er gået i samme fælde.

Nu er det så alligevel langt om længe kommet, det andet bind, der behandler fortsættelsen fra 1891 og frem til 1933. Det er en moppedreng på næsten 500 sider, en lang bog, som henvender sig til særligt interesserede historikere og socialpolitiske teoretikere. Den kan også have interesse for politologer, der interesserer sig for danske historiske forhold. De sidstnævnte er der dog ikke mange af i Danmark. Repræsentanter for denne faggruppe, som jeg selv tilhører, gør sig ofte skyldige i elementær historisk uvidenhed – og fremover vil der være endnu færre, der bruger tid på danske historiske forhold, fordi politologerne påtvinges tidens krav om publikationer med aktualitetspræg og på engelsk. Man kan dog forestille sig, at den nye bog bruges som udgangspunkt for komparative studier – disse kan i så fald gå hen og blive ganske omfattende.

Den nye bog tager udgangspunkt i bind I's opfattelse af, at Danmark i 1891 lidt tilfældigt kom ind på en særlig velfærdssti ved at lægge forvaltningen af alderdomsforsørgelsen i kommunerne, ved at gøre den skattefinansieret, og ved at gøre den universalistisk, dvs. principielt at rette den mod alle. Såfremt visse »trangs- og værdighedskriterier« var opfyldt, var det muligt for enhver over 60 år at komme i betragtning.

Det stod i modsætning til en tilsvarende lovgivning, som kort forinden var gennemført i det tyske kejserrige. Her var der tale om en statsligt forvaltet tvangsforsikringsordning, der rettede sig mod arbejdstagere.

De særlige karakteristika ved den danske ordning gør, at vi taler om en nordisk universalistisk velfærdsstat. En gang placeret på denne sti, er den danske udvikling gået videre efter samme model. Den nye bog følger spørgsmålet om, hvordan den danske lovgivning om alderdomsforsørgelse fortsatte ad det spor, som blev banet i 1891. Hvorvidt der egentlig er tale om en fælles nordisk sti, problematiserer forfatteren, men han følger i øvrigt ikke op på dette spørgsmål.

Forfatteren knytter teoretisk an til den såkaldte historiske institutionalisme blandt politologer og økonomer. Inden for denne retning fremhæves, at når først en forandringens sti er betrådt, bliver vandringen ad den oftest lang. Det gælder også i det foreliggende tilfælde, er bogens centrale budskab. Efter 1891 var det en selvfølge, at alderdomsforsørgelsen vedblivende blev forvaltet af kommunerne. Ændringer af

lovgivningen skulle bygge på indhøstede erfaringer med det bestående system – ikke ved at introducere helt nye principper.

Problemet med 1891-loven var, at der fortsat var mulighed for et betydeligt skøn ved tildelingen af alderdomsforsørgelsen. I bogen gøres rede for, hvordan problemerne blev diskuteret og endevendt årti efter årti. Langs ad vejen blev loven revideret og justeret bedre ind, men også kun det. Argumenter for ændringer måtte fortrinsvis bygge på erfaringsopsamling og på et postulat om, at erfaringerne afveg fra det, lovgiverne havde tilsigtet. Fagprofessionelle teoretikere og praktikere spillede en betydelig rolle som erfaringsopsamlere.

Revisioner af loven i 1902 og 1908 tog form af parameterændringer, mens der kun rudimentært var tale om innovationer båret af nye principper. Højtflyvende »visioner« om helt andre systemer glimrede ved deres fravær. De ville næppe heller være blevet taget seriøst, hvis de var forekommet, og det på trods af, at der var betydelige forskelle i de ideologiske syn på statsinterventionisme.

I 1922 kom mere dybtgående ændringer, men alligevel var kontinuiteten i forhold til den slagte vej tydelig. Det er også forfatterens opfattelse, at da K.K. Steincke i 1933 fik gennemført den såkaldte socialreform, byggede »reformen« i virkeligheden på en opsamling og systematisering af synspunkter og principper, der alle havde været fremme i den forudgående debat og praksis. Denne pointe underbygges gennem hele bogen.

Forfatteren bruger tillige betydelig plads på at vise, at der har været et konkurrerende hovedspor i dansk socialpolitisk tænkning, der byggede på forsikringsprincippet. Men forsøgene fra dettes tilhængere på at føre Danmark væk fra den særlige sti, man begav sig af sted på i 1891, over i et andet spor led skibbrud undervejs. At skifte til grundlæggende andre principper ville have betydet et spring ud i noget mindre kendt, som man veg tilbage fra i afgørende beslutningssituationer. Man kan spørge, om det ikke er i overkanten med den plads, forfatteren bruger på dette blindspor. Det er i al fald ikke den mest spændende læsning.

En stor del af den øvrige bog består af ligeledes noget langstrakte gennemgange af beslutningsprocesser, især den del af dem, som er gengivet i Rigsdagstidende. Det er altid uhyre nemt at finde ud af, hvad der blev sagt i parlamentet, mens de forudgående manøvrer kan være svære at afdække. Problemet er, at vigtige dele af beslutningsprocesserne foregår andre steder, hvor det er sværere at fastslå, hvad der skete.

Spørgsmålet er, hvor stor en læserkreds der er til disse gennemgange af beslutningsprocesser og forsøg på at sætte beslutningsprocesser i gang. Man vil måske mene, at dette spørgsmål slet ikke er passende, for-

di bogen tydeligvis sigter mod en ret snæver gruppe. Men jeg stiller det alligevel, for andre har tidligere læst Rigsdagens forhandlinger igennem. Det gjorde Iver Hornemann Møller for næsten 30 år siden. Han udgav en hel række bøger om dansk socialpolitik udvikling. At den slags kan være helt forgæves, fremgår af, at Hornemann Møllers arbejder overses selv af specialister. Heller ikke Jørn Henrik Petersen refererer til Hornemann Møller.

Når Jørn Henrik Petersen kalder det »lidt tilfældigt«, at Danmark i 1891 kom ind på sit særlige spor, kan man jo være enig for så vidt, at det danske resultat fulgte af en kompliceret proces båret af kompromisvilighed; det var ikke et resultat af en »masterplan«, som den tyske sociallovgivning kunne siges at være. Men det er en skam, at forfatteren ikke selv også trækker stiafhængigheden bagud. Jeg sigter til det forhold, at der i Danmark var et relativt velfungerende kommunalt selvstyre på landet, som dybest set havde sin historiske rod i reformationen, der skabte betingelser for, at den lutheranske statskirkes præster kunne være et formidlende mellemlid mellem staten og sognene. Dette led var fødselshjælper for det kommunale selvstyre med læsekundskaber og administrative færdigheder, et forhold jeg selv tidligere har peget på.

Jørn Henrik Petersen er dog ikke ganske blind for kirkens betydning. Det måske allermest spændende kapitel i bogen er nærmest en ekskurs, der handler om velfærdsstatens normative grundlag. Forfatteren konstaterer, at det ikke er så vanligt igen, at man forsøger at fremanalysere staters etiske basis. Men det er en relevant udfordring at forsøge at afdække, om der bag den særlige nordiske – eller måske særlige danske – velfærdsmodel er et sådant særligt etisk grundlag. Det kommer ikke til udtryk i programmatisk intentioner hos enkeltpersoner. Det er snarere de fælles og gennemgående – måske endog uudtalte – intentioner, der som et paradigme danner ramme om de specifikke velfærdsinstrumenter.

Den danske model har fra begyndelsen i 1890'erne været baseret på tanken om en implicit social kontrakt mellem generationerne og i den enkelte generation. Samfundet anskues her som en stor og udvidet familie med en fælles forsikringsordning. Samfundet er et »folkehjem«, som historisk udgik fra et trosfællesskab, Lutherdommen, der konstituerede folket og i sin lære betonedede husholdningen og ægteskabet. Det moderne spejl af dette er den særlige skandinaviske tendens til at gøre »samfundet«, »staten« og »det offentlige« til noget nær synonyme.

Det særlige ved den nordiske velfærdsstat er dens vidtgående afkobling mellem ydelse og nydelse. Eller rettere: Koblingen er meget fjern og ukonkret, så ydelsen fremstår som noget for nåde i stedet for noget

for noget. Universalismen kan tolkes som en sekulariseret version af den protestantiske tanke om det almene præstedømme og ligheden for Gud.

Denne »gavegivning« har rødder i den kirkelige velgørenhed, som gav pligt til at bidrage, men ingen ret til at modtage. Petersen fremdrager her teologen og filosofen K.E. Løgstrup i afdækningen af den sekulariserede udmøntning af kærlighedsbudet. Men det er også her velfærdsstatens sårbarhed ligger. De, som for tiden er »skaffedyr« for andre, vil måske ikke altid være en familiemæssig inklusionsfølelse for dem, som vedvarende parkeres på overførselsordninger. De kan fristes til at indtage »noget for noget«-holdninger. Dette kan anfægte den universalistiske velfærdsstats forudsigelige rettigheder, der stilles til rådighed uden ydmygende ledsagefænomener.

Muligheden for sådanne angreb er blevet fremmet af den »fjerne kirke« og den trosræssige pluralisme. Det er på den baggrund, vi kan se de nyere tendenser til »workfare« i stedet for »welfare«. Men egentlig har udviklingen længe peget væk fra den universalistiske velfærdsstat. Forfatteren peger på ATP-ordningen fra 1964, der ikke er skattefinansieret, og som kun dækker en del af befolkningen. Den var et »noget for noget«-skridt, som siden er fulgt af mange andre.

I alt dette har den protestantiske etik med sin betoning af arbejdet som kald peget frem mod »den fulde beskæftigelse« og forpligtelsen til at underkaste sig »workfarestaten«. Så kirken er måske alligevel med.

Forfatteren slutter ekskursen med at spørge, om velfærdsstaten i dag savner et religiøst grundlag. Spørgsmålet – som ingen endnu kan svare sikkert på – er, om den vil falde sammen, fordi den bibelske grundfortælling er ved at gå tabt. Den slags store spørgsmål kan man selvsagt ikke give et klart og enkelt svar på. Men samfundsvidenskaberne skal vel alligevel rejse store og interessante spørgsmål.

Forfatteren skal have tak for denne »ekskurs« præget af tværfaglig belæsthed. Med sin tankemættethed er den hele bogen værd. Overvejelserne sætter de aktuelle ændringer i synet på borgerne hen mod at gøre dem til brugere i relief. De kan ses som en udfordring til velfærdsstatens nomos.

Vurderingen af bogen som helhed er lidt mere forbeholden. Jeg har allerede nævnt, at jeg ikke er overbevist om, at bogen ikke kunne være strammet lidt mere. Dertil kommer, at emnekredsen indeholder både økonomiske, juridiske og politologiske aspekter. Det forekommer anmelderen, at bogens indledende teoretiske øvelser af delvis politologisk art er noget refererende og mangler lidt kritisk distance, hvad der muligvis kan have at gøre med, at forfatteren er økonom af uddannel-

se. Det er til tider også lidt svært at se, hvordan præcis det teoretiske grundlag operationaliseres. Mens det ret overbevisende lykkes at dokumentere stiafhængigheden i bogens empiriske afsnit, står vekselvirkningen mellem teori og empiri ikke stærkt. Man kan i den forbindelse savne, at bogen til sidst vender tilbage til teorien og reflekterer over værdien af den, og hvordan den eventuelt kan udvikles.

På det sproglige område fortjener forfatteren anerkendelse for, at han forsøger at oversætte begreber fra den internationale litteratur i stedet for blot at bruge engelske vendinger. Så heldigvis er resultatet ikke en gang Denglish. Forfatterens udmærkede skrivestil gør, at det trods alt er muligt at komme igennem det tunge stof. Samlet set er bogen en bemærkelsesværdig arbejdspræstation.

*Tim Knudsen*

JOACHIM LUND (red.): Working for the New Order. European Business under German Domination 1939-1945. Odense og Frederiksberg 2006, University Press of Southern Denmark & Copenhagen Business School Press. 192 sider. 200 kr.

Bogen omhandler forskellige aspekter af den såkaldte tyske *Neuordnung* af Kontinentaleuropa under Anden Verdenskrig – også kendt under betegnelserne *Großraum*, *Großwirtschaftsraum* eller *Neuropa*. Med denne *nyordning*, dette *storum*, ville det nazistiske Tyskland politisk og økonomisk underlægge sig det kontinentale Europa og dermed gøre sig selvforsynende med råstoffer og fødevarer. Bogens fokus er først og fremmest på den økonomiske og erhvervsmæssige side af emnet, i mindre grad på den politiske. Der er tale om en samling reviderede papers fra en konference på Copenhagen Business School (Handelshøjskolen) i 2002. Konferencen knyttede an såvel til det dengang netop påbegyndte forskningsprojekt »Besættelsestiden erhvervsmæssige og økonomiske forhold«, finansieret af Statens Humanistiske Forskningsråd, som til det europæiske projekt »The Impact of National Socialist and Fascist Rule in Europe 1938-1945«, der finansieredes af European Science Foundation. Foruden en kort indledning af redaktøren Joachim Lund og en opsummerende artikel til slut af Per H. Hansen indeholder *Working for the New Order* ti artikler, hvoraf de otte er nationale case studies, mens to er mere tematisk anlagt. Tre af artiklerne er tysksprogede, resten er på engelsk.

Bogens to første artikler behandler de overordnede temaer. Dieter Eichholtz medgiver i sin forbilledligt præcise artikel, at Det Tredje Riges ønske om en økonomisk og politisk »nyordning« af Europa havde væ-