

## *Præsentation*

### *Dansk velfærdshistorie*

#### ET PROJEKT OG DETS TEORETISKE RAMME

AF

JØRN HENRIK PETERSEN & KLAUS PETERSEN

Inspirationen til *Dansk Velfærdshistorie* udsprang af et omfattende tysk forskningsprojekt, som blev sat i gang i 1994: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*.<sup>1</sup> Dette imponerende projekt bygger på den historisk-institutionelle tilgang, som også præger arbejdet ved Center for Velfærdsstatsforskning, Syddansk Universitet. Takket være en bevilning fra Carlsbergfondet og forskningsstøtte fra Syddansk Universitet er det nu lykkedes at påbegynde *Dansk Velfærdshistorie*, som dækker forløbet fra den tidlige kirkelige forsørgelse, gilderne og lavene som institutioner til håndtering af de problemer, det enkelte menneske møder på sin vej gennem livet, og frem til i dag.<sup>2</sup>

Som begreb kan velfærdsstaten siges at være omstridt. Afklaringen af det står i fokus i et parallelprojekt med titlen »Welfare state. The Entangled History of a Concept«. Projektet diskuterer termens brug i perioden 1850-1960 i Tyskland, Storbritannien, USA og Skandinavien. En række bøger og artikler, der belyser dette aspekt, forventes publiceret i 2010 og de følgende år.

1 For en oversigt over det tyske værk henvises til forlagets hjemmeside: <http://www.nomos-shop.de/trefferliste.aspx?action=reihe&reihe=63&rtoc=159> (lokaliseret d. 17. juli 2010).

2 Forfatterne til dette indlæg, som blev præsenteret af Jørn Henrik Petersen på Dansk Historikermøde, Københavns Universitet, Amager, d. 21-22. august 2009, varetager sammen med adjungeret professor Niels Finn Christiansen, SDU, ledelsen af projektet *Dansk Velfærdshistorie*. De øvrige medarbejdere på projektet er Hans Chr. Johansen, Lars Andersen, Jacob Christensen, Søren Kolstrup og Heidi Vad Jønsson. Se også projektets hjemmeside, som d. 17. juli 2010 er lokaliseret på: [http://www.sdu.dk/Om\\_SDU/Institutter\\_centre/C\\_Velfaerd/Research/The%20Carlsberg%20Project.aspx](http://www.sdu.dk/Om_SDU/Institutter_centre/C_Velfaerd/Research/The%20Carlsberg%20Project.aspx).

### *Ideernes rolle*

*Dansk Velfærdshistorie* tager udgangspunkt i en historisk-institutionel tilgang med fokus på de social- og velfærdspolitiske ordningers opbygning og udvikling.<sup>3</sup> Det handler ikke mindst om de principper, værdier og ideer, de bygger på. Denne del af forståelsesrammen er kommet til at spille en stadig mere markant rolle.<sup>4</sup>

Man kan med Campbell<sup>5</sup> anlægge to sondringer. Den første handler om, hvorvidt ideerne optræder som fælles accepteret baggrund for de politiske beslutninger, eller om de »løbende diskuteres« i den politiske debat. »Baggrundsiderne« er dem, som tages for givet, mens »forgrundsiderne« permanent udfordres af andre ideer i de politiske drøftelser. Den anden skelnen går på, om ideerne er kognitive eller normative. Krydser man de to dimensioner, opstår der en firefeltstabel, som indeholder ideer i form af paradigmer, »offentlig mening«, programmer og rammer (»frames«), jf. tabel 1.

*Programmatisk ideer* udtrykker aktørernes konkrete løsninger på konkrete problemer, mens *paradigmer* er brede, kognitive begrænsninger på de mulige løsninger. Selv om paradigmet primært har kognitiv status, har det dog samtidig et normativt islæt.

Ideer, der definerer den *offentlige mening*, virker som en begrænsning på de løsningsmuligheder, der – ud fra en normativ synsvinkel – er politisk acceptable, fordi de nyder legitimitet.

Ideer kan endelig være råstoffet i en *framing*, der lader den fremstå som legitim for offentligheden. Der vil derfor ofte i *framing* blive gjort brug af elementer, som også optræder i den »offentlige mening«. Beslutningstagerne tilegner sig de værdier, der er indlejret i den »offentlige mening«, for at manipulere denne med egne formål for øje. De er ikke blot begrænset af den offentlige mening, men kan gennem *framing* påvirke den og mobilisere den til egen fordel.

3 Kathleen Thelen, »Historical Institutionalism in Political Science«, *Annual Review of Political Science*, 2, 1999: 369-404. Der er en meget omfattende international litteratur om historisk institutionalisme.

4 Se fx følgende kapitler i Robert E. Goodin og Charles Tilly (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford University Press, 2006: Dietrich Rueschemeyer, »Why and How Ideas Matter«: 227-251; Richard Price, »Detecting Ideas and Their Effects«: 252-265; Neta C. Crawford, »How Previous Ideas Affect Later Ideas«: 266-283; Jennifer L. Hochschild, »How Ideas Affect Actions«: 284-296; Lee Clarke, »Mistaken Ideas and Their Effects«: 297-315.

5 J.L. Campbell, »Institutional analysis and the role of ideas in political economy«, *Theory and Society*, 27, 1998: 377-409.

**Tabel 1.**  
**Idétyper og deres virkninger på politisk beslutningstagen**

	»Forgrundsider« i den politiske debat	»Baggrundsider« i den politiske debat
Kognitivt niveau	<i>Programmer</i> Ideer som forskrifter, der hjælper beslutningstagerne til klare og specificerede politiske handlinger.	<i>Paradigmer</i> Ideer, som begrænser de kognitivt foreliggende handlemuligheder, politikere står over for.
Normativt niveau	»Frames« Ideer som symboler og begreber, der hjælper beslutningstagerne til at legitimere deres beslutninger i forhold til offentligheden.	<i>Den offentlige mening</i> Ideer, der definerer den offentlige mening, som begrænser de normativt foreliggende handlemuligheder, politikerne råder over.

*Samspil mellem samfundsstrukturelle forhold, ideer, politik og politisk resultat*

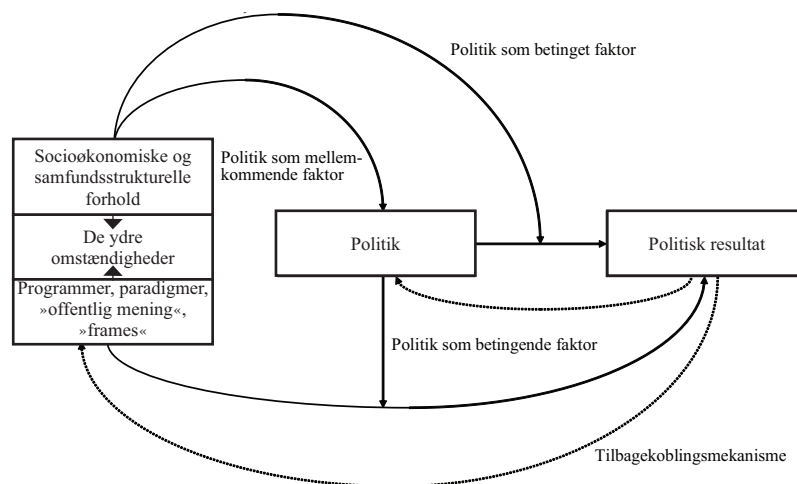
Begrebet ideer er det første kerneelement i den teoretiske ramme; men ideer svæver selvklart ikke frit i rummet. Der er mange mulige former for samspil mellem socioøkonomiske eller samfundsstrukturelle forhold, den politiske beslutningsproces og det politiske resultat – politikens 'outcome'. Det er i en skematisk form illustreret i figur 1. Dette samspil er den teoretiske rammes andet centrale element.

Når politik optræder som *betingende faktor*, er beslutningerne primært bestemt af de ydre omstændigheder, men det politiske resultat er påvirket af politikernes 'oversættelse' af de ydre omstændigheders betydning. De ydre forhold øver indflydelse på det politiske resultat, men virkningerne er bestemt af det politiske systems egenskaber. Det er et samspil, der fx illustreres ved vedtagelsen i 1891 af loven om aldersunderstøttelse til værdigt trængende uden for fattigvæsenet.

Ved politik som *mellemkommende variabel* er det de ydre forhold, som ændrer det politiske systems egenskaber med konsekvenser for det politiske resultat. Hvis fx erhvervsstrukturen ændres, kan det ændre vælger-tilslutningen til de politiske partier og dermed det politiske resultat.

Hvis de ydre forhold lægger en binding på de mulige beslutninger, taler man om politik som *betinget faktor*. Et eksempel kan være de politiske reaktioner på de valutariske problemer i 1920'erne og det politiske svar på verdenskrisen i de tidlige 1930'ere. Ideerne refererer da til fx den finanspolitiske doktrin.

**Figur 1. Samspejlet mellem samfundsstrukturelle forhold, ideer, politik og politisk resultat**



#### *Tilbagekoblingsmekanismer*

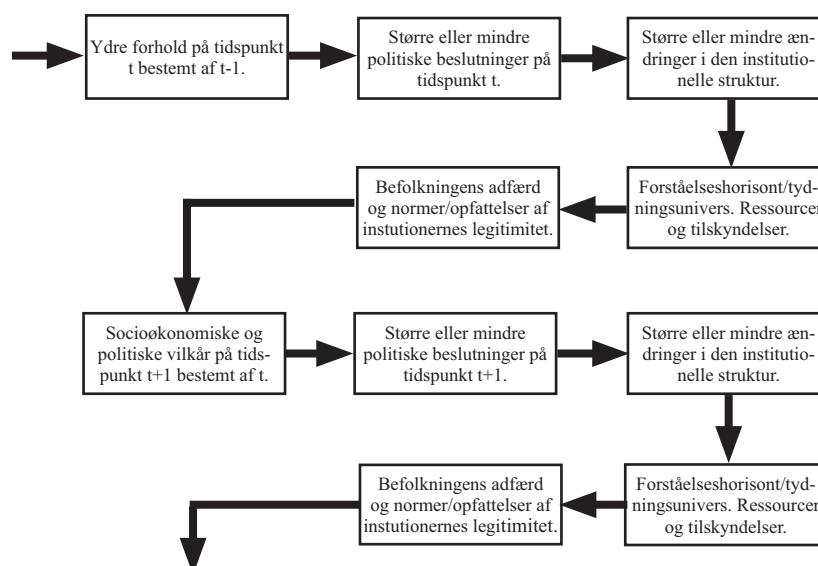
*Tilbagekoblingsmekanismerne*,<sup>6</sup> som er den teoretiske rammes tredje kerneelement, betyder, at enhver politisk afgørelse indeholder kimen til nye politiske beslutninger. Et politisk vedtaget resultat spiller tilbage og påvirker netop de forhold, der fremkaldte det. En politisk beslutning, som ændrer de samfundsmæssige institutioner, ændrer samtidig befolkningens værdier, normer, opfattelser og adfærd. Dermed ændres de ydre forhold, og processen kan gennemløbes igen. En politisk beslutning resulterer derfor ikke kun i et resultat. Der sættes en proces i gang, fordi resultatet virker tilbage på politikken selv.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Se fx Paul Pierson, »When effect becomes cause. Policy feedback and political change«, *World Politics*, 45, 1993: 595-628; Paul Pierson, »Policy Feedbacks and Political Change: Contrasting Reagan and Thatcher's Pension-Reform Initiatives«, *Studies in American Political Development*, 6, 1992: 359-390.

<sup>7</sup> Douglas C. North, »Institutions and Credible Commitment«, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149, 1993:11-23.

En ændret institutionel struktur<sup>8</sup> påvirker borgernes ressourcer og tilskyndelser, fx deres jobsøgning, deres tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, deres arbejdsudbud, deres fravær fra arbejdsmarkedet, deres opsparetilbøjelighed, deres familieindgåelse, arbejdsdelingen i familien osv. Velfærdsstaten er i sig selv årsag til ændringer. Den virker via tilbagekoblingsmekanismer tilbage på de selv samme processer, der skabte den. Man kunne – og det er det fjerde kerneelement i den teoretiske ramme – tale om en »velfærdsstatslig dynamik«, jf. figur 2.

**Figur 2. Den velfærdsstatslige dynamik**



Selvsagt kan også interessegrupper og offentlige eliter (embedsmænd, eksperter, ledende politikere osv.) råde over andre ressourcer og have andre incitamenter, når institutionelle ændringer har fundet sted. Der kan udvikles nye interessegrupper, de bestående kan styrkes eller svækkes, og der kan indtræde en 'modmobilisering'.

I overensstemmelse med tanken om »sti-afhængighed«, som vi vender tilbage til, kan betredelsen af en given sti betyde *fastlåsnings*. Ikke mindst politik med lang tidshorizont, som indebærer betydelige

<sup>8</sup> Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, 1990.

skattebetalinger, fastfryses. Det gælder fx en alderdomsforsørgelsesordning, som er næsten umulig at ændre, hvad dens grundlæggende egenskaber angår.

I kølvandet på nye institutioner kan der derfor opstå *selvforstærkende tilbagekoblingsprocesser*, så omkostningerne ved at bevæge sig fra et forløb til et andet vokser betydeligt over tid, hvilket øger sandsynligheden for en fortsat bevægelse langs samme sti. Både fordelene ved at fortsætte og omkostningerne ved at skifte spor øges over tiden.<sup>9</sup> Hertil kommer, at hvis flere ordninger opbygges efter samme skabelon – fx frivillige forsikringsordninger med statslige tilskud, som de blev udbygget i Danmark i perioden fra 1892 til 1907 – øges institutionstætheden og dermed sandsynligheden for sti-afhængighed. Den enes eksistens understøtter den andens og omvendt.

#### *Aktørteori*

Det er klart, at ideer i den virkelige verden vil være knyttet til aktører, deres normative og strategiske overvejelser og det konkrete historiske handlingsrum. Aktørteori er derfor rammens femte kerneelement.

Aktørerne er en meget sammensat gruppe, som forandres over tid; men under alle omstændigheder står spørgsmålet om afgørende aktørgruppe centralt. For et projekt med så mange temaer og en så lang kronologi som *Dansk Velfærdshistorie* sker der til stadighed ændringer i såvel aktørgrupper, strategier og handlingsrum som deres indbyrdes samspil fra deltema til deltema og over tid.

Selvsagt vil især de klassiske politiske aktører – partier og regering – spille en central rolle. Det er og var – i alle tilfælde efter 1849 – i sidste instans Rigsdagen/Folketinget, som skal gennemføre reformer eller vælge ikke at gøre det.

En anden central aktørgruppe er eksperterne. De har spillet en helt central rolle for den *sociale læringsproces*, som er afgørende for at forstå velfærdsstatens institutionelle udvikling. De har defineret problemerne, formuleret løsningerne og ofte spillet en afgørende rolle i den velfærdspolitiske proces.<sup>10</sup> Hvem, der er og har været velfærdsstatens eksperter, har skiftet en del over tid. I en tidligere tid spillede ikke mindst præsterne en betydelig rolle, mens grupper som økonomer og jurister

9 Paul Pierson, »Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics«, *American Political Science Review*, 94, 2000: 251-267.

10 Se fx Åsa Lundquist & Klaus Petersen (red.), *In Exports We Trust. Power, Knowledge and the Nordic Welfare States*, Odense 2010 (under udgivelse).

senere og ikke mindst qua deres centrale placering i den offentlige administration har haft stor indflydelse – dog nok med juristerne som dominerende i den tidlige fase og økonomerne i en senere. Men også på andre områder finder vi eksperter knyttet til professionaliseringen. Det kan være lægerne eller nogle af de senere velfærdsprofessioner som socialrådgivere, sundhedsplejersker etc. Endelig er der aktører, som er knyttet til det korporative system. Interesseorganisationerne har måske ikke stået så centralt på velfærdspolitikens område. Arbejdsmarkedspolitikken er dog en central undtagelse, hvor interesseorganisationerne – i hvert fald indtil for få år siden – har spillet en væsentlig rolle.

Det er sjældent let at afdække, hvad aktørerne har villet, fordi de i mange tilfælde ikke har nogen klar og teoretisk funderet velfærdspolitisk målsætning, og fordi de ofte er helt pragmatiske i forhold til strategierne. Fx sagde Anker Jørgensen efter en lang pensionspolitisk diskussion i den socialdemokratiske hovedbestyrelse i maj 1977: »Pensionspolitik er en kompliceret sag, hvor ingen løsninger er soleklart rigtige«. <sup>11</sup> Denne pragmatisme er virkelighed og må spejles i forskningsprojektet, så man ikke søger at tilpasse beskrivelsen til de forudgivne kategoriers Prokrustesseng.

I forhold til aktørteorien spiller, som antydnet, den sociale læring en rolle som et sjette kernebegreb i den teoretiske ramme.

### *Social læring*

*Social læring* blev ikke mindst sat på den forskningsmæssige dagsorden af politologen Hugh Heclø <sup>12</sup> i hans fremragende bog om britisk og svensk socialpolitik. Såvel beslutningstagere som offentlighed lærer af erfaringerne, idet en forudgående politik enten opfattes som en succes eller fremkalder en reaktion mod dens 'fejl'.

Embedsmænd lærer først og fremmest gennem de tidligere politikkers mere teknisk betonedede fejl og succeser, mens politikere er mere optaget af konsekvenserne for det bredere moralske univers, der er udspændt mellem retfærd og effektivitet. Derfor kan der skelnes mellem *administrativ læring*, drevet af bestræbelser på at finde tekniske løsninger, og *politisk læring*, som i højere grad fokuserer på kollektivets moralske visioner. <sup>13</sup> Selvfølgelig er der et tæt samspil mellem de to læringsformer.

<sup>11</sup> Referat fra Socialdemokratiets Hovedbestyrelsesmøde 11. maj 1977, Arbejderbevægelsens Arkiv.

<sup>12</sup> Hugh Heclø, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale, 1975.

<sup>13</sup> Peter A. Hall, *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, 1986.

Skal en nye teori eller idé slå igennem, må den have *økonomisk gennemslagskraft* – være i stand til at løse et relevant problem; *administrativ gennemslagskraft* – kunne omsættes til virkelighed; og *politisk gennemslagskraft* – appellere til en bredere politisk arena.<sup>14</sup> Teorien eller ideen må enten kunne passe ind i det dominerende paradigme eller på kraftfuld måde kunne udfordre det.

Også Margaret Weir og Theda Skocpol, begge indsigtfulde socialpolitiske analytikere, peger på ideernes gennemslagskraft i det kognitive forståelsesunivers,<sup>15</sup> men fremhæver også betydningen af »den politiske arv« og virkningerne på den »statslige kapacitet«.

I det perspektiv ses staten som selvstændig og uafhængig aktør. Statens tvangsmæssige, fiskale, juridiske og administrative kapacitet samt den »politiske arv« påvirker grupper og grupprepræsentanters virkelighedstolkning, som dels er udslagsgivende for, hvad der anses for ønskeligt, og dels for, hvad der ligger inden for mulighedsområdet.<sup>16</sup> Ideernes gennemslagskraft er påvirket af eksperter og andre intellektuelles adgang til de centrale aktører. De givne, ideologisk betingede opfattelser spiller en rolle sideordnet med nye ideer med afsæt i intellektuelle kredse.

### *Stiafhængighed*

Det samme gælder det klassiske spørgsmål om brud eller kontinuitet. På den ene side følger værket seks bind en helt klassisk kronologi for Danmarkshistorien, og på den anden side lægger vi – ved siden af ideernes rolle, tilbagekoblingsmekanismerne, »den velfærdsstatslige dynamik« og den sociale læring – vægt på tanken om *sti-afhængighed*: at fortidens beslutninger er med til at sætte rammerne for fremtidens. Men der skal mere til end blot denne banale konstatering. Sti-afhængigheden er endnu et centralt element i den teoretiske ramme.

Forskningen fremhæver ofte den høje grad af kontinuitet. Dette havde også fortidens velfærdsfolkere for øje, når de flittigt og positivt talte om at »bygge på det bestående«. Netop ved at lægge en stribe af

14 Peter A. Hall, (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Countries*, Princeton, 1989: 361.

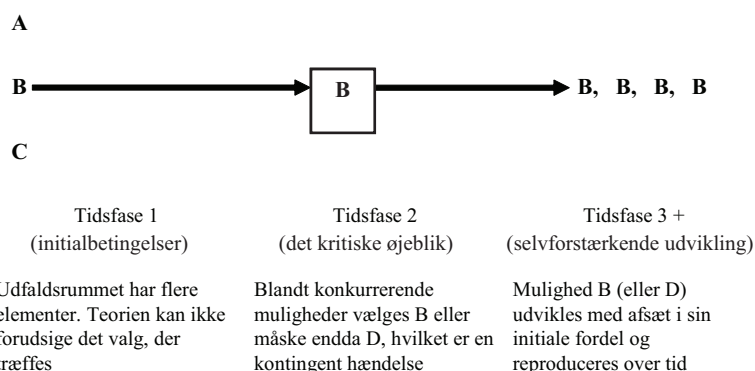
15 Margaret Weir og Theda Skocpol, »State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States«, i *Bringing the State Back in*, red. Peter B. Evans, D. Rueschemeyer og Theda Skocpol, Cambridge, 1985: 107-169.

16 Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (red.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, 1992.



velfærdspolitiske felter – søjlerne i de enkelte bind – ved siden af hinanden vil vi bidrage til diskussionen om kontinuitet og brud. Hvornår kan man tale om egentlige paradigmatisk forandringer, og hvornår er der tale om reguleringer inden for det bestående systems logik?<sup>17</sup>

**Figur 3. Uforudsigeligheden i en selvforstærkende sekvens**



Sti-afhængighed forudsætter, at et givet resultat kan føres tilbage til et bestemt sæt af historiske hændelser, at disse i sig selv har karakter af sammentræf, som ikke kan forklares på grundlag af forudgående historiske betingelser, og at de fremkalder *selvforstærkende forløb*, som vurderes mere og mere positivt, jo længere tid de har bestået.<sup>18</sup>

Et selvforstærkende forløb betyder, at en given institution løbende reproduceres, så det bliver stadigt mere vanskeligt at ændre de overordnede principper, der er indlejret i den. Sandsynligheden for en fortsættelse ad en given sti øges ved enhver fortsat bevægelse ad stien. Mens der i udgangssituationen er tale om en 'åben' valgproces, betyder den efterfølgende inert, at valgmængden successivt bliver underkastet stærkere bindinger, indtil »noget« svækker eller endeligt eliminerer de reproduktionsmekanismer, der ellers sikrer den institutionelle kontinuitet.<sup>19</sup> I så fald er vejen banet for en ændring i paradigmet.

Initieringen sker i et foreliggende 'vendepunkt' eller et 'kritisk øjeblik', hvor valget er præget af praktisk og teoretisk uforudsigelighed,

17 Jf. Peter Halls klassiske artikel »Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain«, *Comparative Politics*, 25, 1993: 275-296.

18 James Mahoney, »Path dependence in historical sociology«, *Theory and Society*, 29, 2000: 507-548.

19 Paul Pierson, »Not just What, but When: Timing and sequence in political processes«, *Studies in American Political Development*, 14, 2000: 72-92.

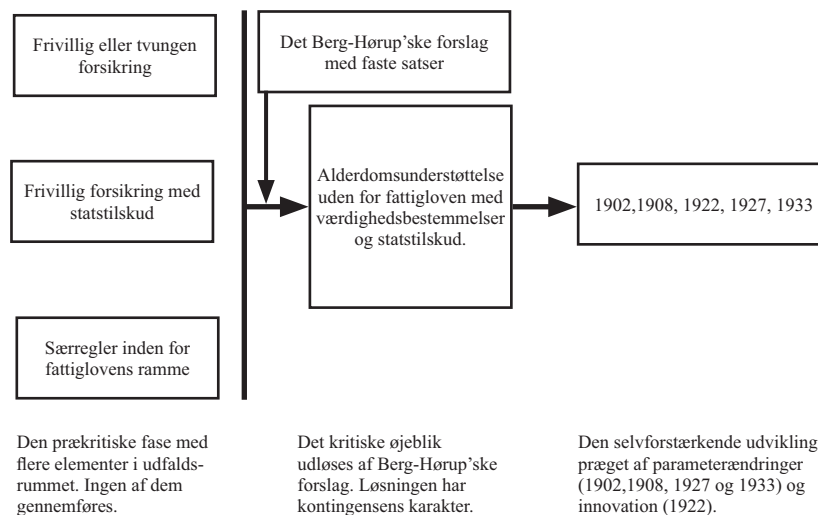
dvs. at der ikke foreligger en på fortiden hvilende begrundelse for forudsigtelse af den valgte løsning.

Mahoney illustrerer sammenhængene, som vist i figur 3. I illustrationen foreligger der tre valgmuligheder i tidsfase 1. Der er ingen teori, der kan forklare den endelige vedtagelse af en specifik mulighed (in casu mulighed B). Det er endog muligt, at der dukker en løsning D op, som ikke er indeholdt i det oprindeligt givne udfaldsrum. Derfor er valget af mulighed B i det kritiske øjeblik en kontingent, dvs. uforudsigelig – hændelse, som – efter sin vedtagelse – reproduceres over tid.

Reproduktionen af den institution, der blev valgt i udgangspunktet, skyldes årsager, der er forskellige fra dem, som var udslagsgivende for det initiale valg, og institutionens stabilitet og 'overlevelse' er 'sikret', selv om de mekanismer, der var afgørende i tidsfase 2, ikke længere gør sig gældende.

Det er just dette, der er pointen i påstanden om institutionens fastfrysning. Institutionen bliver fastlåst. Jo hurtigere og jo mere afgørende en given institution udløser sine egne reproduktionsmekanismer, jo mere sandsynligt er det, at den fastlåses som dominerende institution, endnu inden andre muligheder (i figur 3 A og C) revitaliseres som konkurrerende alternativ.

**Figur 4. Uforudsigelighed og selvforstærkende sekvens**



Man kan så filosofere over, om fastfrysning eller sti-afhængighed primært skal forklares nytteteoretisk, funktionelt, magtpolitisk eller legitimeringsteoretisk, men det lader vi ligge her, hvor vi indskrænker os til uden nærmere forklaring at hævde, at dansk alderdomsforsørgelse og dens udvikling er et glimrende fastfrysningseksempel, jf. figur 4. Vi vil generelt hævde tankens anvendelighed i forbindelse med forholdet mellem »brud« og »kontinuitet«.

Om end der således er en række kerneelementer i projektets teoretiske ramme, skal de tages med det gran salt, at de primært tjener som analysens referencepunkter. De enkelte »søjler«, jf. nedenfor, vil ikke nødvendigvis eksplicit diskutere alle de ovennævnte nøglebegreber. De tjener primært som tankens pejlemærker. I sagens natur indgår den generelle forskningshistorie som en del af projektets baggrund. De enkelte bidrag vil derfor skrive sig ind i eller op imod moderniseringsteoriene, magtressourceteoriene, *labour mobilisation*-tilgangen, statskapacitetsteoriene, regimeanalyserne og den nyere teori om religionens betydning.<sup>20</sup>

#### *De kronologiske snit*

Det er altid vanskeligt at foretage kronologiske snit, idet man dermed antyder, at der på et givet tidspunkt foreligger en »afslutning« og en »begyndelse«. De valg, der træffes, kan altid diskuteres, fordi der i virkeligheden er glidende overgange imellem de enkelte perioder. Vi har foretaget fem kronologiske snit, så forløbet kan fremstilles i seks monografier.

Den første monografi har vi kaldt *Frem mod socialhjælpsstaten*. Den dækker perioden fra lavenes og gildernes opståen samt den tidlige kirkelige fattigforsørgelse frem til 1898, da loven om ulykkesforsikring blev vedtaget. De første afsnit tjener som indledning til og baggrund for beskrivelsen af oplysningstidens socialreform, der fandt udtryk i fattigforordningerne fra 1799, 1802 og 1803. De lå med forskellige ændringer – fremkaldt af den fremvoksende liberalisme og skatteydernes gradvise entre på beslutningsarenaen – til grund for fattigforsørgelsen gennem det meste af det 19. århundrede. Monografien beskriver således forudsætningerne for og udviklingen af oplysningstidens socialre-

<sup>20</sup> Jf. Klaus Petersen: »Fra ekspansion til krise. Udforskning af velfærdsstatens udvikling efter 1945«, *Historisk Tidsskrift*, 1997, hft. 2: 356-375; Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen: »Religion, kirke og velfærdsstat – er der en sammenhæng?«, *Religionsvidenskabeligt Tidsskrift*, 2009, nr. 54, s. 39-65.

form, indtil den i nogen grad blev afløst af det parlamentariske systems første socialreform, der introducerede de centrale elementer i socialhjælpsstaten, nemlig alderdomsforsørgelsen (1891), de anerkendte sygekasser [sygeforsikringen] (1892) og ulykkesforsikringen (1898). Perioden begynder således i sen middelalder og slutter i 1898.

I *Mellem skøn og ret* – projektets anden monografi – behandles perioden fra vedtagelsen af lov om ulykkesforsikring (1898), der afsluttede den første parlamentariske socialreform, til 1933, da Steinckes socialreform blev gennemført som led i udmøntningen af Kanslergadesforliget. Perioden tegner bevægelsen fra en socialhjælpsstat mod en socialsikringsstat bygget på retsprincippet. Det spejles i vedtagelsen af lov om invaliderente (1921), aldersrenteloven (1922), også kendt som Venstres lille socialreform, og lov om offentlig forsorg som afløser for fattigloven. Perioden dækker 1898-1933.

Den tredje monografi bærer titlen *Velfærdsstaten i støbeskeen*. Den dækker perioden fra gennemførelsen af socialreformen i 1933, over socialsikringsstatens konsolideringsfase i 1930'erne, besættelsestiden, knopskydningen på de fire sociale »hovedlove« til vedtagelsen og gennemførelsen af loven om folkepension i 1956/57, der af mange ses som velfærdsstatens fødsel. Det er imidlertid klart, at selvom perioden er præget af voksende interesse for planlægning, forelå der ikke en samlet og detaljeret »masterplan« som grundlag for udviklingen i retning af velfærdsstaten. I de socialpolitiske visioner, de politiske partier præsenterede i deres efterkrigstidsprogrammer, kan man i bedste fald – og kun i bakspejlet – se elementer, der peger frem mod tanken om en velfærdsstat. Perioden omfatter 1933-1957.

*Velfærdsstatens storhedstid* – projektets fjerde monografi – omfatter perioden efter vedtagelsen af folkepensionsloven, de mange nye ordninger ikke mindst af servicemæssig karakter, der så dagens lys i 1960'erne, den voldsomme vækst i de offentlige udgifter og den betydelige omlægning af velfærdspolitikken i kølvandet på socialreformkommissionens arbejde. Kommissionen blev nedsat i 1964, og dens tanker blev gradvis omsat til virkelighed i samspil med den store organisatoriske omlægning af det kommunale landkort i 1970. Vi har fravalgt den ofte anvendte betegnelse »velfærdsstatens guldalder«, fordi den tegner et billede af et historisk zenit med en efterfølgende forfaldshistorie, men talen om en velfærdsstatens storhedstid er uomtvistelig. Dette bind dækker perioden 1957-1973.

Knap var velfærdsstaten sat på skinner, før der kom nye signaler. En voldsom vækst i de offentlige udgifter gjorde indtryk på befolkningen og på politikerne. I stigende grad blev der spurgt, om man fik valuta for pengene. Mange følte, at velfærdsstaten havde antaget forrygende træk, og at politikernes »bekymringszone« var ekspanderet (for meget). Hertil kom – kort inde i 1970'erne – et alvorligt økonomisk tilbageslag i kølvandet på den første oliekrise. Denne sammensatte situation affødte »jordskredsvalget« i 1973 og en tiltagende diskussion om velfærdsstatens problemer og »krise«. Perioden bevidnede slutstenen på socialreformen med bistandslovens ikrafttræden (1976) og gennemførelsen af efterlønnen som led i bekæmpelse af den stærkt voksende arbejdsløshed (1979). 1980'erne blev præget af begyndende ny tænkning om den offentlige sektor, som bl.a. ytrede sig i interesse for »modernisering« gennem New Public Management, konkurrence-modeller og tanker om frit valg, der dog først for alvor slog igennem i den efterfølgende periode. Netop fordi det dengang var svært at se, hvad man egentlig ville, har vi kaldt den femte monografi *Velfærdsstat i tidehverv – 1973-1993*.

Efter årene, hvor man var optaget af »velfærdsstatens krise«, begyndte en omstrukturering af velfærdsstaten baseret på en række offentlige udredninger. Interessen rettede sig ikke mindst mod at øge beskæftigelsen, reformere arbejdsmarkedet og udvikle sikringsordninger uden for statens regi. Således havde arbejdsmarkedspensionsordninger set dagens lys ved årtiets begyndelse. På baggrund af de løbende bestræbelser på »fornyelse« og »modernisering« af den offentlige sektor, den stadig stærkere vægt på begrebet »finanspolitisk holdbarhed«, nedsættelsen af Velfærdskommissionen i 2003, gennemførelsen af det såkaldte velfærdsforlig i 2006, nedsættelsen af arbejdsmarkedskommissionen i 2007 og det politiske systems øjensynlige vanskeligheder ved at håndtere de fremtidige problemer er det naturligt med professor Harald Westergaard,<sup>21</sup> der oplevede en parallel situation i 1933, at spørge *Hvor glider vi hen?* Det er da blevet titlen på projektets sjette og sidste monografi, dækkende perioden 1993-2012. Den udkommer den 5. august 2014.

#### *Strukturen i den enkelte monografi*

Det enkelte bind indledes med to tværgående kapitler (»bjælker«). Det ene beskriver de politiske, retlige, økonomiske, socialstrukturelle

<sup>21</sup> Harald Westergaard, *Hvor glider vi hen? Betragtninger over Danmarks fremtidsøkonomi*, København, 1933.

og socialkulturelle rammebetingelser for tidsperioden. Det andet udvikler periodens socialpolitiske tænkning (ideer) og overordnede beslutninger i sammenhæng med rammebetingelserne og de detaljerede fremstillinger, der som »søjler« dækker analysen af de enkelte politikområder. Det enkelte bind afsluttes med et sammenfattende og perspektiverende afsnit.

Selv om det kunne være ønskeligt at dække udviklingen frem mod velfærdsstaten og velfærdssamfundet i dens rige mangfoldighed med inddragelse af uddannelses-, sundheds-, bolig- og i nogen grad kulturpolitikken, har vi måttet foretage en række afgrænsninger, så fremstillingen fokuserer på en række centrale temaer:

- a) fattig-, forsorgs-, bistands- og servicelovgivning
- b) lovgivningen om alderdomsforsørgelse
- c) sygeforsikring/sygesikring
- d) ulykkes-/arbejdsskedeforsikring
- e) arbejdsløshedsforsikring og arbejdsformidling
- f) invaliderente og førtidspensionering
- g) sikringsordninger for efterladte (enker, enkemænd, børn)
- h) særforborg
- i) revalidering
- j) børne- og ungdomsforborg
- k) familiepolitik
- l) efterløn, delpension og delefterløn.

Der anvendes således gennemgående »søjler« svarende til de valgte temaer. »Søjlerne« brydes af kronologiske snit, så der dannes »celler«. Det skulle gøre det enkelt at finde rundt i værket. Man kan fra bind til bind følge en »søjle«, fx hvordan forsørgelsen for de gamle og de syge har udviklet sig. Man kan vælge at studere et kronologisk snit, fx den socialpolitiske aktivitet i perioden fra 1933, hvor Steinckes socialreform så dagens lys, til 1956/57, da folkepensionen blev vedtaget. Eller man kan interessere sig for et bestemt tema i en bestemt periode, fx alderdomsforsørgelsen mellem 1898 og 1933. De enkelte bind vil således have den samme struktur:

**Tabel 2.**  
**Den enkelte monografis struktur**

Periode	Monografiens titel												
Bjælke	Rammebetingelser bag periodens udvikling												
Bjælke	Idé- og handlingsfelterne												
Temaer	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)	
	Sammenfatning, konklusion, perspektivering												

Strukturen kan i sagens natur ikke gennemføres konsekvent, fordi de enkelte temaer anslås på forskellige tidspunkter. I første bind vil der således være »søjler«, som beskriver fattiglovsudviklingen, alderdomsforsørgelsens rødder frem mod loven om alderdomsunderstøttelse fra 1891, håndteringen af sygdomsproblemet, der afsluttes med vedtagelsen af loven om anerkendte sygekasser (1892), og baggrunden for udviklingen af ulykkesforsikringsloven (1898).

Først i bind 5 vil alle »søjler« være med i kraft af vedtagelsen af efterlønsordningen i 1979.

Når projektets sjette monografi er udkommet, vil det blive afsluttet med udarbejdelse af en kortere, let tilgængelig dansk fremstilling og en komprimeret engelsk version.