

VELFÆRDSSTATEN

| JØRN HENRIK PETERSEN, KLAUS PETERSEN & NIELS FINN CHRISTIANSEN (RED.): *Velfærdsstatens storhedstid. Dansk velfærdshistorie, bind 4, 1956-1973*. Odense 2012, Syddansk Universitetsforlag, 817 s., 498 kr. Særpris ved online-køb oplyses på forlagets hjemmeside.

Carlsbergfondets og Syddansk Universitets monumentale værk krydser med dette bind halvvejsmærket. Dækningen bliver nu en anelse tættere end før, idet der i de sidste tre af i alt seks bind er afsat fra 800 til 1000 sider til analyse af perioder på omkring 20 år. Volumen er ikke alt, men imponerende er det nu, og så meget desto mere fordi værket færdiggøres hurtigt og planmæssigt.

Værkets tre redaktører, i særdeleshed Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen, har selv skrevet store dele af dette bind, enten hver for sig, i indbyrdes samarbejde eller i et enkelt tilfælde – kapitlet om immigrations- og integrationspolitik – sammen med en ny medarbejder på værket, Heidi Vad Jönsson. Søren Kolstrup, Lars Andersen og Jacob Christensen bidrager i dette som i tidligere bind individuelt inden for hver deres specialområde, henholdsvis almindelig socialforsorg; ulykkesforsikring og arbejdsmiljølovgivning; og arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning. Trods forskergruppens bredde ligger der en markant tyngde hos redaktionen, som ud over at være autorer på omkring to tredjedele af teksten også, ifølge forordet, har bidraget med „mange ændringsforslag“ og tager ansvaret for det endelige resultat, dog delt med de individuelle forfattere. Der er med andre ord ikke tale om sammenbragte, kun løst redigerede enkeltbidrag. En ambition om helhed og konsistens har været til stede. Om der også foreligger en ambitiøs syntetisk bestræbelse, er mere usikkert, som det vil fremgå af den følgende kritik.

Overordnet indtryk

Den nye bistandslov er bogens mest fremtrædende enkeltemne. Bistandsloven blev vedtaget i Folketinget i 1974 og trådte i kraft 1976, så dens virkninger falder uden for *Velfærdsstatens storhedstids* ramme. Lovens langvarige forberedelse og den tilhørende debat falder derimod inden for rammen. Det har derfor ikke kunnet undgås at dele historien op. Den tidligt fremadskridende metodik, bogen bygger på, bidrager ikke til at mildne de negative følger af dette grundvilkår. Det skete afhænger uafviseligt af det, der skete tidligere. Men redaktørerne nærer overdreven respekt for denne truisme og håndterer kronologien usmidigt. De er tilbageholdende med at sætte det lange lys på og integrere periodisk tværgående pointer i den løbende fremstilling. De

talrige, oftest intetsigende, henvisninger til forrige og efterfølgende bind er symptomatiske i den forbindelse. Teksten burde i sit indhold og ikke ved ydre henvisning kunne inkorporere før- og eftertid, hvor det er nødvendigt.

Mere eksplicite teser som skelet for den løbende fremstilling havde måske givet en tydeligere oplevelse af overordnet sammenhæng i løbet af de lange, detaljerede redegørelser for fortløbende begivenheder i lovgivningsprocessen. Man kunne også ønske, at perspektivet ind imellem skiftede – at tidens gang lejlighedsvis blev suspenderet til fordel for diskussion af, hvilken form for orden der herskede i velfærdens institutionelle og politiske univers. Måske kunne dette kompensere for den arbitrære, men nødvendige afskæring, der ligger i enhver periodisering. Trods enkelte ansatser indfrier kapitel 2 om „Det socialpolitiske idelandskab“ ikke behovet, eftersom gennemgangen af først Socialreformkommissionens arbejde og derefter de enkelte partiers holdninger stadig mest holdes i et lineært beskrivende format.

Fremstillingen er ellers prisværdig ved sin grundighed. Klar og velskrevet er den også i det store og hele. Dette bind bekræfter, at værket når i mål med hensyn til at skabe et solidt og pålideligt historisk vidensgrundlag vedrørende dels statens bestræbelser på at afhjælpe økonomisk trang, men også anden social nød hos borgerne, dels den politiske proces, som førte til den konkrete udformning af velfærdsprogrammet.

Fravalg og lakuner

Der er dog blinde vinkler og påfaldende fravalg. Overførselsindkomster er et bærende tema, men Statens Uddannelsesfond/Uddannelsesstøtte er udeladt. Det er forståeligt, at offentlig service kun behandles i mindre omfang, med udeladelse af sundheds-, uddannelses- og kultursektorerne, men netop fordi opmærksomheden mest rettes mod bistanden til økonomisk og socialt nødstedte grupper, kan det undre, at åndssvageforsorgen kun nævnes sporadisk – og ganske ukritisk – mens kriminalforsorgen helt udelades. De betragtes tilsyneladende som sundheds- og retshistoriske anliggender.

Det såkaldte boligsociale område forbigås også, selv om dette betydningsfulde felt rummer et økonomisk redistributivt element med socialpolitiske målsætninger. Med tiden er den socialpolitiske komponent i forvaltningen af det almennyttige boligbyggeri kun blevet stærkere; så meget desto mere udgør forbigåelsen af området en lakune. Fravalget kan dog begrundes i pragmatiske hensyn.

Dette er vanskeligere at hævde med hensyn til den manglende dækning af velfærdspolitikens praktiske forvaltning og udførelse i institutionerne. Det gælder mødet mellem forvaltningen og de bistandssø-

gende borgere, kontorer og institutioner som arbejdspladser betragtet, socialbistandens faglighed og professionalitet, personalets organisationer og vilkår o.l. Det stærkt voksende antal offentligt ansatte behandles om ikke helt som en abstraktion så uden nævneværdig empirisk dybde. „Eksperterne“ og deres rolle i policy-udformningen er dog et tilbagevendende motiv – vel det tætteste, man kommer på en samlet forestilling om velfærdsområdets aktør-dynamik.

Om familierpolitik og om sygekassernes endeligt

Kritikken af den lineært beskrivende metodik skal ikke forstås sådan, at bogen blot tjener til faktisk konsultation uden at besidde narrativ og politisk-ideologisk spænding og perspektiv. I det meget lange, men konstant interessevækkende kapitel om familierpolitikken skildres f.eks. uden rysten på hånden, hvordan psykologiske og pædagogiske fagfolk advarede mod de negative forandringer i børnenes mentalitet, temperament og almindelige velfærd, som pasning i institutioner kunne risikere at medføre. Kritikken blev så sent som i 1966 fremført af bl.a. den prominente, men måske alligevel lidt atypiske venstrefløjspolitiker Erik Sigsgaard, den senere rektor for Albertslund Børnehaveseminarium. Naturligvis er der i dag delte meninger om, hvorvidt de dystre forudsigelser holdt stik. Den sociale forandringsproces, som den ændrede børnekarakter er rundet af, er givetvis meget omfattende og lader sig ikke koge ind til daginstitutioner og den stigende kvindelige erhvervsfrekvens i 1960'erne og det dermed udlagte spor. Men det er godt, at den tidlige problematisering af fænomenet gives seriøs opmærksomhed, også som andet end et fortidigt kuriosum. Nutidsrelevansen presser sig måske særligt på i indeværende år, hvor den seneste folkeskolereform har fuldendt barndommens indlejring i obligatoriske heldagsinstitutioner med ophævelse af skellet mellem leg og læring.

En anden interessant og perspektivrig historie er den lange kontrovers om sygekassevæsenets afvikling til fordel for et integreret socialt bistandssystem i kommunalt regi. Modstanden fra sygekassernes side var stærk, eftersom denne velkonsoliderede institution udgjorde en socialdemokratisk magtbase. Sygekasserne havde dog tiden mod sig: Set i et forvaltnings- og styringsmæssigt perspektiv var der et effektiviseringspotentiale. Med hensyn til borgernes personlige interesser var sagen mere tvetydig. For reformtilhængerne inden for Socialdemokratiets egne rækker var det vigtigt, at et enhedssystem åbnede mulighed for at anlægge en helhedsbetragtning på det enkelte individ og den enkelte familie med henblik på – proaktivt og imødekomende – at løse de sociale problemer, de pågældende var stødt ind i, med henblik på (gen-)integrering i det aktive fællesskab. Det gamle systems bedste

defensive argument var, at debatten mere burde handle om, hvad det offentlige kunne levere af konkrete rettigheder, ikke mindst i form af ydelsessatsernes størrelse. Talen om strukturel funktionalitet og gode hensigter kunne aflede opmærksomheden fra det væsentlige og reelle.

Mens en sådan betragtning forståeligt nok ikke evnede at sikre sygekassernes overlevelse, kan det vel indrømmes, at den rummede et element af sandhed. Et længe kendt historisk argument lyder, at den nye bistsandslov på grund af mødet mellem de højtspændte forventninger og lavkonjunktorens tryk ikke kunne andet end skuffe. Men man kunne lige så vel hævde, at konflikten vindere fra den teknokratiske fløj havde haft held til inden konjunkturskiftet at tilvejebringe et fleksibelt og let omstilleligt styrings- og forvaltningsapparat, frigjort fra folkelig organisationsforankring.

Pointen heri er ikke, at bogen hævder det modsatte – hvad den ikke gør – men at redaktørerne ikke tydeligt viser problemstillingens tilstedeværelse. Princippet om at tage hver ting til sin tid er ikke en gyldig begrundelse for at suspendere diskussionen af tværgående og overordnede problemer. I sygekassefolkens standpunkter lå den netop skitse-rede systemiske konflikt om magt og kontrol foldet ind; ved at undlade at udfolde den reduceres sygekassernes repræsentanter til forstokkede elementer, som klamrede sig til deres positioner og privilegier.

Det var de sikkert i en eller anden grad, men at have omtanke for sig selv var de næppe ene om: Politikere og forvaltere drives langt hen af egeninteresser. Det demokratiske element kommer ind ved deres behov for at opnå legitimitet i de regeredes øjne via opinionsdannelse og valghandlinger, men heller ikke disse processer fører med sikkerhed til velfærdsmaksimerende prioriteringer. Når man tænker på, at dette bind omhandler velfærdsstatens storhedstid, virkeliggjort ved storstilet ekspansion af de offentlige budgetter, er der kun gjort lidt ud af systemforståelsen.

Baggrund og kontekst

Bogens enkelte kapitler er for det meste gode, men kapitel 1, „Samfundsforhold“, forfattet af det samlede tremands redaktionskollektiv, rummer visse problemer, hvoraf det største er prioriteringen af stoffet. Mange ville nok forvente, at et kontekst-skabende optaktskapitel til en bog om velfærdsydelser, specielt overførselsindkomster, beskrev demografisk struktur, indkomstfordeling, forekomsten af fattigdom, særligt udsatte grupperes levevilkår, marginalkulturer og andre socialhistoriske emner.

Et eksempel på relevansen heraf: Der skete vel ikke i perioden en voldsom demografisk strukturforandring. Alligevel havde det været rimeligt at vise, at den andel af befolkningen, der var i den arbejdsdyg-

tige alder, blev stabilt fastholdt i kraft af balancen mellem et stigende antal ældre og en fra foregående periode overleveret demografisk bonus i form af en stor, men gennem den behandlede periode gradvis aftagende andel af børn og unge. Der var med andre ord visse allerede givne arbejdskraftreserver at tære på, men samtidig skete der en dræning af arbejdskraft-poolen ved befolkningens aldring; dette er en del af baggrunden for det stærke lønpres, den hastige mobilisering af de hidtil hjemmearbejdende mødre samt åbningen for indvandring af udenlandsk arbejdskraft.

I stedet for at belyse befolkningsforhold, ulighed, fattigdom og marginalisering har redaktionsgruppen benyttet lejligheden til at fremsætte deres opfattelse af den almindelige samfundsudvikling i Danmark. Dette måtte gerne være sket i et lidt mere tøjlet format. Oplysninger om, hvor mange der deltog i den første atomkraftmarch, redegørelsen for EF's institutionelle opbygning m.m. eller andelen af studenterrepræsentanter i universiteternes styrende organer, kunne let undværes. Andet af det medtagne stof er mere relevant i sammenhængen, og det overordnede billede er retvisende nok.

Udlægningen af periodens økonomiske historie begynder godt, idet forfatterne på første side (s. 11) omtaler det navnkundige skel i 1958, da OEEC-valutaerne blev konvertible, men giver afkald på at gentage den hos danske historikere kollektivt internaliserede version om et enestående strukturelt gennembrud for vækst og industriel udvikling. Det gælder dog kun frem til s. 48, hvor der i overensstemmelse med traditionen henvises til de eksisterende bremses på dansk økonomi uden at komme ind på, at lignende problemer også fandtes andre steder i Vesteuropa. Men først fremhæves altså de øgede frihedsgrader i den økonomiske politik – og vanskeligheden ved at forvalte dem – samt den ringe bæredygtighed i 1960'ernes vækstspurt. Det er et retvisende og relevant oplæg til skildringen af velfærdsforanstaltningernes historie.

Forfatterne nævner rimeligt nok den stærke tilvækst i antallet af industriarbejdere fra sidst i 1950'erne til midt i 1960'erne. Det bliver imidlertid problematisk, når dette fænomen udpeges til at ligge bag „en væsentlig ændring i arbejdsstyrkens erhvervsmæssige sammensætning“ (s. 13). Tabellen på samme side viser nemlig – korrekt, men sammenholdt med teksten noget forvirrende – at gruppen „håndværk og industri“ *ikke* undergik nogen særlig stor hverken absolut eller relativ forandring hen over eller i løbet af perioden 1950-1970. Tallene dækker givetvis en nedgang i håndværk og småindustri til fordel for egentlig industri, men de tyder ikke på en strukturel forskydning i fremstillingserhvervenes andel af beskæftigelsen, slet ikke en, der tåler sam-

menligning med afvandringen fra landbruget og væksten i administration og offentlig service.

Arbejds miljø

Kapitlet om ulykkesforsikring og arbejdsmiljølov er skrevet i en behagelig og klar stil og fremstiller på udmærket måde en vigtig, men underbelyst side af velfærdsstatens historie. Nogle træk er dog diskutabile. Først en detalje: Figur 6.2, som viser antallet af anmeldte arbejdsulykker 1960-72, udlægges i teksten sådan, at tallet lå stabilt frem til slutningen af 1960'erne og derefter steg „svagt“, i alt 16 pct., frem mod 1972. Dette harmonerer ikke med figuren selv, som viser, at stigningen var så godt som fuldstændig begrænset til to enkelte år, nemlig 1969 og 1970. Dermed må stigningen tværtimod betegnes som stærk – og forklaringskrævende. I det efterfølgende nævnes da også forskellige mulige årsager så som opskruet tempo og brug af udtjent materiel under højkonjunkturen og indstrømning af dårligt uddannet arbejdskraft. Disse forklaringslementer harmonerer imidlertid dårligt med, at niveauskiftet skete over så kort en periode. Øget anmeldelsesfrekvens eller ændret forvaltningspraksis eller datahåndtering forekommer umiddelbart mere sandsynlige.

Fremstillingen af ændringerne i måden at omgås arbejdsmiljøproblemer på giver også anledning til en mere overordnet diskussion. Kapitlets pointerede drøftelse af udviklingens drivende momenter og hovedtendenser fortjener i sig selv anerkendelse.

Arbejdstilsynets direktion fremførte i 1950'erne, at lovgivningen, selv om den var ret ny, ikke var tidssvarende, og desuden at antallet af ulykker krævede et mere aktivt og positivt engagement fra arbejdsmarkedets parter på lokalt plan (s. 451). Med dette som udgangspunkt vurderes, at fokuseringen på beskæftigelse og løn trængte sikkerhed og arbejdsmiljø bort fra dagsordenen. Det hedder ligefrem, at „[d]en danske model i mange år efter den 2. verdenskrig [blokerede] for en udvikling af arbejderbeskyttelsen“ (s. 452). En del af grundlaget for denne konklusion er, at ulykkesfrekvensen¹ i midten af 1950'erne lå på ca. 4 pct. på svenske skibsværfter, men på intet dansk værft i samme periode under 10 pct.

Eksemplet – og dermed argumentet – er spinkelt. For det første drejer det sig om én enkelt markant branche, der næppe er repræsentativ for det samlede nationale arbejdsmiljø. For det andet var situationen midt i 1950'erne ikke nødvendigvis identisk med den i 1960'erne. For det tredje foreligger den mulighed, at de svenske arbejdsmiljømyndig-

1 Begrebet er ikke nærmere defineret i teksten. I dag forstår man ved ulykkesfrekvensen antallet af arbejdsulykker pr. 1 mio. arbejdstimer.

heder var mere kompetente og effektive end de danske, årsagerne her til ufortalt. For det fjerde ligger den danske model og den svenske tæt op ad hinanden: Hvis samme modeltype rummer forskelligt udfald på et bestemt område, er det ikke meget sandsynligt, at forskellen skyldes modellen *per se*.

Der sammenlignes dog også (s. 450) med en anden model, nemlig USA, hvor ideen om *safety first* angiveligt – igen med det danske arbejdstilsyn i 1950'erne som kilde – var i højsædet. Det burde inddrages i overvejelserne, at tidens studierejser til USA – som kilden havde deltaget i – var tilrettelagt med propagandaformål for høje. *The American way* skulle sælges til fodslæbende europæere. De pæne eksempler blev vist frem. Først med Nixon-regeringens *Occupational Safety and Health Act* af 1970 blev der sørget for en passende institutionel ramme for hele systemet og indførelse af forebyggende indsatser over en bredere kam. Over store stræk var arbejdsmiljøet i USA dårligt. Landet var ikke i udpræget grad en foregangsnation, højst lidt længere fremme med forskning og lovgivning i kraft af samfundets større ressourcebase. Hypotesen om den danske model som stopklods er slet fundet.

Det er derimod rigtigt, som det skildres, at en omfattende kritik af ikke alene politikere, forvaltning og arbejdsgivere, men også fagbevægelsens svage indsats for arbejdsmiljøet satte ind omkring 1970. Det skete som led i den almindelige venstreradikalisering og en styrket klassekampsorientering inden for dele af arbejderklassen og fagbevægelsen. Det var dog andet og mere end en facet af en generel politisk konjunkturdrejning. Den øgede brug af metode- og tidsstudier ved gentagende arbejde og indførelsen af mange nye, ikke så sjældent giftige materialer i produktionsprocesserne skabte alvorlige problemer, som ikke lod sig løse ved en konservativ holdning til sagen. Man kunne forestille sig, om end det kun er et gæt, at den ovenfor omtalte pludselige stigning i antallet af rapporterede hændelser var et tidligt udtryk for dette skift.

På den anden side tillod forbundsformand Hans Rasmussen, citeret s. 460, sig i 1970 at pege på præferencen for høj beskæftigelse og udvidede forbrugsmuligheder som et rationelt, informeret valg – problemerne med arbejdsmiljøet var dermed nok en kendsgerning, men ikke en systemisk dysfunktionalitet. Han kom dog ikke ved den lejlighed ind på det dynamiske aspekt i *rational choice*-situationen, nemlig den faldende grænsenyttelighed: Yderligere fremskridt i en efterhånden pæn realløn skulle til stadighed vejes op mod truslerne mod sundhed og sikkerhed. Der kom nu en præferenceforskydning og en mobilisering, ikke mindst i form af signalfølsomme fagorganisationers prioritering af arbejdsmiljøområdet. Dette førte i løbet af få år til den nye

arbejdsmiljølovgivning. Den var et kompromis mellem synspunkterne hos de nye kritikere og den traditionelle produktionsorientering i organisationerne, som det konkluderes (s. 486).

Analysen er her klar og stemmer mig bekendt overens med de internationale tendenser på området. I lyset heraf kan man undre sig over, at det tidligere i kapitlet bliver fremhævet som det første – og vel dermed vigtigste – at „Arbejdstilsynets embedsmænd siden 1954 havde sat fokus på det lokale sikkerhedsarbejde på virksomhederne“ (s. 449). Siden 1954 – virkelig? At Arbejdstilsynet løbende lagde vægt på, at deres sagområde burde fremmes, er vel en normaltilstand mere end et pres. Og når cheferne i den forbindelse betonedede de lokale aktørers ansvar, ønskede de måske – forståeligt nok – at tage toppen af Arbejdstilsynets eget ansvar for skuffende resultater. I fodnoten samstedts lægges ekstra vægt på argumentet ved at tilføje, at „den ’systeminterne’ kritik fra embedsmænd i Arbejdstilsynet [må] fremhæves som selvstændig forklaringsfaktor. Dermed fastholder fremstillingen i nærværende kapitel tesen fra bind 2 og 3 af Dansk Velfærdshistorie, der fremhæver betydningen af administrationens embedsmænd.“ Det er sært, at den komplette konklusion på analysen optræder midt i det hele i stedet for at stå i hovedteksten ved kapitlets afslutning. Fodnoten ligner en malplaceret og mislykket redaktionel indgriben.

Arbejdsløshedsforsikring

Kapitel 7, „Arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning“, udmærker sig i lighed med det foregående kapitel ved en skarpere, mere tydeligt perspektiveret tolkning af begivenhederne end i andre dele af bogen. Der lægges særlig vægt på finansieringsreformen i især 1967 (før dette også 1958), som praktisk talt eliminerede det aktuariske element i arbejdsløshedsforsikringssystemet, dvs. sammenhængen mellem risikoniveau og deltagerbetaling. Egenbetalingen blev udjævnet hen over de enkelte kasser, og statens refusioner bar fremover hele byrden ved stigning i ledigheden. På den anden side blev der ikke længere ydet særlige tillæg ved dagpengemodtagernes eventuelle forsørgerforpligtigelser. Ændringerne betød en omfordeling af kontingentbyrden, idet de mest ledighedstruede, de i arbejdsmændenes a-kasse, slap billigere, mens andre måtte betale mere. Til gengæld for det mere solide sikkerhedsnet under a-kassernes økonomi slap staten for at træffe særlige foranstaltninger, når arbejdsmændenes, den største og altid hårdest ramte, a-kasses solvens fra tid til anden var truet.

Reformværket udlægges på den måde, at man – foreløbig – havde taget afsked med 1930’ernes paradigme, hvor arbejdsløshedsforsikringen formidlede social bistand til en bred gruppe af ledige. I stedet trådte en ordning, der nogenlunde rundhåndet, især for de lavtlønne-

de, kompenserede for midlertidigt fravær af arbejdsindkomst hos de efterhånden få, der blev ramt af ledighed. Som bekendt vendte bøtten igen i det følgende årti.

Overvejelserne vedrørende det svækkede forsikringselement i arbejdsløshedsunderstøttelsen fra og med 1960'erne er tankevækkende i lyset af den nuværende debat om dagpengereform. Det hedder bl.a., at „medlemsbidraget [efter overgangen] mest af alt havde karakter af en symbolsk kopskat“ (s. 522). For modstanderne af den seneste dagpengereform må denne vurdering lyde kras; i hvert fald høres jævnligt i den offentlige debat, at a-kasserne udgør et forsikringsssystem, som det ikke er rimeligt, man bare bliver smidt ud af efter to år på dagpenge. Men på netop denne præmis – at man i god tro har forsikret sig – er det jo i aktuarisk forstand logisk og rimeligt nok med en overgrænse på forsikringsydelsen, som ikke er i alt for strid disharmoni med den betalte præmie.

På den anden side må man også spørge, hvorfor staten *overhovedet* subsidierer arbejdsløshedsforsikring ved siden af et universelt socialt bistandssystem, når nu anden forsikring drives på kommercielle vilkår og efter et matematisk retfærdighedsprincip. Også denne side af sagen berøres i kapitlet, idet der henvises til, at Socialdemokratiets særlige interesser i domænet hindrede „en egentlig diskussion af arbejdsløshedsforsikringens rolle i den økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitikken“ (s. 537, parafrase af økonomen Jørgen Pedersens opfattelse i 1970). Det kunne her med fordel have været inddraget, at statens understøttelse af systemet grundlæggende er betinget af problemet med såkaldt *averse selection*: I en verden uden subsidier ville de mest ledighedstruede være stærkest tiltrukket af at være med i en solidarisk fordeling af præmiebetalingen, hvilket de mindst ledighedstruede ville opfatte som en byrde, der motiverede dem til at afstå fra deltagelse eller i hvert fald insistere på opdeltede risikogrupper. I så fald ville præmieudgiften blive for stor for de stærkest truede.

En arbejdsløshedsforsikring, der hæver sig over kontanthjælpsniveau, men stadig har en bred appel, kan altså ikke virke uden offentlig understøttelse, som kan holde udgiften nede i begge ender af spektret. Det var tilsyneladende denne balance, man forsøgte at ramme i 1960'erne, men ud fra en for optimistisk vurdering af den fremtidige beskæftigelsessituation. Brugen af systemet til akutafhjælpning vendte tilbage. Dette har bidraget til at forme grundlaget for dagens sammenbrud i den politiske kommunikation: Dagpengeretten er pr. definition et midlertidigt privilegium med en arbejdsmarkedspolitisk bestemt tidsgrænse. Overskrides denne, sluses man over i det universelle system. Men det brede flertal af valgte politikere bag dagpengereformen tør ikke åbent udsige systemets iboende rationale og mekanismer og

på grundlag heraf forklare, hvorfor de i lyset af ændrede forhold har besluttet at flytte grænsen for, hvornår man er i det ene og hvornår i det andet system. De arbejdsløshedsforsikrede og i særdeleshed dagpengemodtagerne vil på deres side ikke reelt anerkende, at den særlige forsikring for arbejdsmarkedsaktive bestemmes af en konstatérbar tilknytning til arbejdsmarkedet i form af jævnlige perioder med længere tids beskæftigelse.

Akribi og stil

Redaktion og forlag fortjener ros for solid gennemarbejdning af selve teksten, således at læsningen af de mange sider ikke opleves som en byrde på grund af trykfejl og uigennemskuelige sætninger. Sine steder kan gengivelsen af f.eks. regelstrukturer og deres virkemåde godt forekomme en smule teknisk og indviklet, men det er nok svært helt at undgå, og det er i sig selv anerkendelsesværdigt, at der arbejdes ned i detaljen. Dette bidrager til at sikre værkets brugbarhed som kilde til konkret viden i mange år fremover.

Den således udviste omhu indebærer dog ikke, at alt er godt. Faktajeglene er heldigvis få. Som en service ved eventuel genudgivelse af bogen skal det dog nævnes, at en udmelding fra socialminister Nathalie Lind på s. 625 er fejldateret til 1972, hvor hun ikke længere var minister; det rigtige år er vel 1971. „Human kapital“ (s. 53) var ikke en del af den politisk-økonomiske begrebsverden i 1950'erne, men vandt først indpas årtier senere. „Lavprisvarehuse“ (s. 50) var ikke af væsentlig betydning i perioden. Devalueringen af pundet og dannelsen af VS skete i 1967, ikke 1968 (s. 129, 747). Da Kristian Albertsen (S) på s. 269 optræder i bogen første gang (som debattør i Politiken), gives ingen information om hans samfundsrolle eller tilhørsforhold, kun navnet figurerer. Aldersopsparing via indekstraktorer nævnes adskillige gange uden forklaring, endskønt yngre læsere næppe forstår betydningen. Det er alt sammen småting.

Mangel på akribi spiller mere alvorligt ind ved en bestemt episode, specielt fordi denne tillægges stor betydning. Det drejer sig om den „kulegravningsbande“ (s. 34, 154, 288-90), som i 1972 blev nedsat med henblik på at finde besparelser på de offentlige budgetter, hvis vækst efterhånden forekom bekymrende stor. Det tværpolitiske spareudvalg under forsæde af økonomi- og budgetminister Per Hækkerup fik imidlertid sine ideer underkendt af statsministeren, da de i utide kom til offentlighedens kendskab. Konklusionerne er markante: „Per Hækkerup og hans kulegravningsbande var kommet langt i retning af en økonomisk sanering, da Hækkerup blev faldet i ryggen af Jens Otto Krag“ (s. 289, billedteksten) og „det mere interessante er naturligvis, at der med dette begivenhedsforløb var sat en solid stopper for at bru-

ge besparelser som led i en genopretning af den skrantende økonomi“ (s. 290). Også selve skildringen er ret farverig. Det kan i sig selv være godt nok; det underlige er, at der ikke gives belæg for udlægningen på anden måde end løs henvisning til visse enkeltpersoner, men ikke deres eventuelle skriftlige arbejder eller tids- og stedfæstede mundtlige udsagn om sagen. Fodnoterne glimrer ved deres fravær. Det hele ligner et stykke statskundskabs-folklore. Før man ophøjer den til myte, bør substansen i denne politiske episode nok overvejes nøjere. Det er tænkeligt, at statsministeren i 1972 ikke havde lyst til at spille hasard med den tilstundende folkeafstemning om EF-medlemskabet ved at give modstanderne anledning til at hævde, at solide besparelser kun var en forsmag på fremtiden.

Mens alt er så godt, som man med rimelighed kan forvente med hensyn til retskrivning og almindelig tydelighed i udtrykket, kunne der have været gjort mere for at rense ud i afvigelser fra akademisk normalstil eller rent ud sagt sproglomster som f.eks. „en integritets-truende alarmklokke“ (s. 99) eller „det nederste net“ (kapitel 3, velfærdshistorikerjargon for de foranstaltninger, som hjælper de dårligst stillede).

I nogle kapitler er alle grafer over tidsserier o.l. forsynet med kildeangivelse. I andre varierer det: Nogle er, andre er ikke. I atter andre kapitler er der slet ingen kildeangivelse ved den statistiske dokumentation. Det er for det første uheldigt i sig selv; for det andet rejser det spørgsmålet, om undersøgelsens kvantitative aspekt er blevet systematisk tilgodeset i rimeligt omfang eller mere ad hoc. Der er ingen overvejelser om dette spørgsmål eller om kildematerialet i det hele taget.

Alle øvrige illustrationer – fotos, talrige gengivelser af karikaturtegninger, foruden diverse samtidigt småtryk – er derimod dokumenteret på en liste bagerst i bogen med angivelse af forlæggets proveniens eller fysiske lokalisering. Det er dejligt med et rigt illustrationsmateriale, men nogle steder virker det, som om der ikke har været tilstrækkeligt med ressourcer til kritisk gennemsyn af den måde, det præsenteres på. En del af billedteksterne er uheldige ved deres subjektivt-tilfældige indhold og udformning i en sådan grad, at man i mangel på bedre løsninger havde gjort klogere i at udelade illustrationen.

I de fleste tilfælde er der tale om skønhedspletter uden betydning for den egentlige fremstilling, men en undtagelse fortjener at blive nævnt. Under billedet på s. 450 hedder det: „Portalbrændermaskinen på B&W var med dens [*sic*] ganske utilstrækkelige udsugningsanlæg næppe noget mønstergyldigt eksempel på den voksende interesse for arbejderbeskyttelse. Foto fra 1971“. Menes der i denne tekst virkelig „næppe“, eller menes der „helt sikkert ikke“? Forbeholdet i den valgte formulering er klogt, men røber også en usikkerhed vedrøren-

de sagens substans. Billedet viser et stort automatisk skærebrænderanlæg placeret i en tilsyneladende veludluftet hal og, mere vigtigt, forsynet med punktudsugning, dvs. lokal udsugning ved skærebrænderhovederne. Netop vigtigheden af udsugning umiddelbart ved siden af det sted, hvor partikelforureningen opstår, var et af tidens progressive krav, som altså i det valgte eksempel var opfyldt. Den stik modsatte tolkning af den, som billedteksten leverer, kommer sandsynligvis tættere på sandheden, om end en løsreven billedtolkning stadig er behæftet med usikkerhed.

Centrale motiver og tolkninger

Sammenfattende vurderinger af procesforløbets generelle natur og retning optræder kun få steder i bogen, og teoretiske argumentationsfigurer benyttes ikke. En grundig læsning afdækker dog enkelte kommende temaer, som danner ansats til en historisk tolkning af perioden. Et af disse motiver er eksperternes rolle og betydningen af den tilsyneladende, men ikke reelt apolitiske diskurs og „saglighedsideologi“. Tiltroen til „social ingeniørkunst“ var høj, hvilket i særlig grad gav sig udslag i forberedelsen af Bistandsloven. Som det hedder i sammenfatningen, var ekspertisens forslag båret af „tyrkertro på det skabende menneske ... Regelorienteret sagsbehandling måtte være fortid og erstattes af en opsporende og konstruktiv socialindsats ... det drejede sig om at tilpasse de sårede og de sårbare til det dynamiske samfund ... det var den enkelte, der skulle „behandles“ i socialrådgivernes og terapeuternes paradis“ (s. 749).

Et andet ledemotiv er forestillingen om „stiafhængighed“, altså at der på grundlag af udfaldet af åbne valgsituationer i fortiden opstår paradigmatisk mønstre og institutionel inerti, som virker indsnævrende på senere valg og tendentielt fastholder en bestemt grundmodel over meget lange perioder. Dette aspekt er ikke så konkret nærværende som eksperternes rolle, men dukker op enkelte steder: „den stiafhængighed der med mening kan argumenteres har præget aldersunderstøttelsen/aldersrenten/folkepensionen“ (s. 755). hedder det således i sammenfatningen. Der tænkes givetvis på den universelle statslige sociale alderspension, som finansieres løbende. Pointen optræder imidlertid ikke i det relevante kapitel, kun i sammenfatningen, hvilket måske skyldes, at den skildrede periode bevidnede begyndelsen til den store forskydning i retning af det alternative system: individuelle konti i fondsdannelser baseret på indbetalinger knyttet til erhvervsindkomsten.

Selv om ordet ikke nævnes, anes stiafhængigheden også i baggrunden i forbindelse med arbejdsmiljøpolitikken, men – som drøftet oven-

for – på en lidt rodet og uheldig måde, hvilket skaber forvirring om konklusionen.

Endelig tages spørgsmålet om stiafhængighed op på s. 543 i forbindelse med arbejdsløshedsforsikringen. Det kan ikke besvares entydigt, hedder det forsigtigt. Fastholdelsen i a-kassernes, dvs. i fagbevægelsens regi, var en form for institutionel inert, eftersom fagbevægelsen endnu ikke kunne blive enig med sig selv om at modernisere sin struktur. På den anden side var der bevægelse at spore selv her, og på andre felter blev der ret klart brudt med rammerne.

Ekspertene og deres sociale ingeniørkunst i forening med de voksende budgetter står altså tilbage som det bærende element i den samlede tolkning, som bogen tilbyder. På et grundlæggende plan er det en udmærket forklaring, så sandt som at samfundets eliter inden for deres respektive niches er nøglen til forståelse af udformningen af tidens styrende begreber og idealer. En del af eliternes ekspertise bygger på deres fornemmelse for tidens økonomiske og politiske tendenser. Succesfulde eksperter bygger på en kombineret indsigt i det økonomiske systems funktionelle behov og den brede stemmeberettigede befolknings forståelse af situationen og krav til fremtiden. Det rejser spørgsmålet om, hvilke kræfter eksperterne allierede sig med, for at deres programmer kunne nyde fremme, og hvordan de øvrige kræfter, der indgik i koalitionen, påvirkede resultatet.

Her frembyder bogen mange relevante svar. På familie- og børneområdet sås en indflydelse fra arbejdsmarkedets parter og kvindebevægelsen til gunst for en stærk udbygning med daginstitutioner. Dette kunne nok udgøre et eksempel på fænomenet stiafhængighed i fremadrettet form. Med hensyn til det sociale bistandssystem var der en stærk alliance mellem politiske og faglige idealister, professionsfagforeninger og Socialdemokratiets fløj af teknokratiske forvaltningsmodernister. Sygekasserne blev sejlet agterud. SF'eren Kurt Brauer var i Folketinget i 1973 stadig den eneste, som formulerede de dystre potentialer ved skønsmæssige afgørelser (s. 232).

Videre hedder det imidlertid, at alliancen herefter krakelerede mere og mere, efterhånden som den økonomiske krise lagde sit pres og satte sparsommelighed i højsædet. Det er sandt, at „nedskæringer“ blev genstand for strid mellem regeringen og fagforeningerne og mellem højre- og venstrefløjen, hvilket dog ikke er ensbetydende med, at et egentligt konsensusopbrud på de principielle linjer fandt sted. Nok indså man i de fire gamle partier, især de borgerlige, velfærdsfestens problemer, men i moderat grad. Helt frem til i dag har især de offentligt ansattes fagforeninger og så godt som hele venstrefløjen og centrum-venstre bekendt sig entydigt til de idealer, der lå til grund for

1960'ernes reformarbejde. Disse er heller ikke blevet åbent fornægtet af centrum-højre.

Kritisk teori

Ikke desto mindre var der kritik af velfærdsstaten selv i dens storhedstid. I den ret korte omtale af oppositionen fra venstre side bruges marxismen og Frankfurterskolen som referencepunkter foruden Michel Foucault – selv om denne næppe havde mange hverken læsere eller proseglytter i Danmark før 1980 (s. 147-149, 747).

Ser man bort fra denne teoretiske venstrefløj og fra den egentlige modreaktion i Fremskridtspartiet, placerer bogen især den samtidige kritik et enkelt sted, nemlig hos økonomiprofessoren Jørgen S. Dich. Med sit udgangspunkt i amerikansk velfærdsøkonomisk og lignende teori argumenterede han for, at udviklingen var gået for vidt: I højere grad end den almindelige befolkning blev snævre specialinteresser tilgodeset, ikke mindst hos den oppustede offentlige sektors personale.

Det er fuldt berettiget at omtale, endda at fremhæve Jørgen S. Dich, der i tiden stod som et markant, måske i Danmark enestående eksempel på, at velfærdsstaten godt *kunne* problematiseres fra en centrum-venstre-platform, der kombinerede økonomisk ressourceoptimering med en målsætning om social tryghed og lige muligheder. Men Jørgen S. Dichs fremtrædende rolle i bogen formidler vist også et mere subtilt budskab. Det er påfaldende, at bogen (s. 399) i faksimile gengiver et maskinskrevet brev fra Jørgen S. Dich til en af bogens redaktører, Jørn Henrik Petersen. Det er holdt i en personlig tone, men handler om et kombineret fagligt og politisk spørgsmål, nemlig det spillerum, som fuld løn under sygdom kunne give for døgenigtes og opportunisters pjækkeri, vel specielt dem i offentlige jobs uden nævneværdig fyringstrussel.

Hvorfor har Jørn Henrik Petersen valgt at gengive dette brev? Selv om Jørgen S. Dich har været død i næsten 40 år, ligner det umiddelbart en indiskretion på grund af det knarvorne og – selv efter den tids målestok – lettere politisk ukorrekte ordvalg i brevet. Det fremgår imidlertid tydeligt af sammenhængen, at det ikke er hensigten at hænge Jørgen S. Dich ud. Det er nok tværtimod en hyldest til den klartskuende foregangsmand og en stolt demonstration af forbindelsen mellem ham og bogens redaktør. Jørn Henrik Petersen har for nylig udtalt, at han selv er tilhænger af velfærdsstaten *classic* i sit hjerte, men føler sig splittet, fordi der ikke er ansvarlighed, moral og mådehold nok i samfundet til, at finansieringen kan lade sig gøre („Velfærdsstaten – en ideologisk katastrofe“, Information d. 7. februar 2014). Set i dette lys står Jørgen S. Dich i bogen som en slags stedfortræder, der repræsenterer dét nødvendige kritiske, teoretisk informerede blik på udvik-

lingen, som er relevant for den historiske udlægning – men ikke skrives klart frem i bogen.

For det gør det ikke. Den kapitallogiske o.l. kritik af velfærdsstaten bliver kort refereret som et historisk fænomen af nogen interesse. Den økonomiske mainstreamteori – fra Kenneth Arrow og fremover – forståelse af det offentlige rolle i samfundet, specielt via budgetpolitikken og dennes procedurer, får ikke en gang denne ære. Forfatterne har fravalgt selv at bruge sådanne koncepter som analytiske redskaber, men betragter dem alene som historiske foreteelser, der imidlertid kun dækkes i beskedent omfang.

Det fraværende teoretiske perspektiv er et legitimt valg, som kan begrundes på forskellige måder. Man har måske tænkt, at det brede publikum ikke interesserer sig for eller forstår denne side af sagen, mens samfundsvidenskabeligt uddannede brugere af bogen selv evner at anlægge denne synsvinkel og er mere interesserede i de historiske begivenheder, som de udspandt sig specielt inden for de politiske organer. Der meddeles ikke noget om det, men man har lov at gætte.

Det samlede billede af perioden

På s. 33 optræder en interessant figur (1.7), der viser offentlige udgifter 1960-1974 som procent af bruttonationalproduktet for Danmark, Sverige, Tyskland, Frankrig, UK og EF. I 1960 lå Danmark markant under de øvrige, men i 1974 i toppen af feltet efter en forskydning fra ca. 25 pct. til 45 pct. Det konkluderes i teksten, „at der i Danmark øjensynligt forelå en række opdæmmede behov“ (s. 34). Umiddelbart derefter omtales den stærke politiske bekymring i begyndelsen af 1970'erne over de offentlige udgifters vækst. Det må vel forstås derhen, at der i begyndelsen af perioden var underinvesteret i offentlig velfærd, men at opretningen under den ophedede højkonjunktur blev til en ukontrolleret acceleration som følge af stor politisk entusiasme i forening med det udvidede økonomiske handlerum.

Måske er det hele virkelig så enkelt. Det havde nu været rart med en mere velspecificeret argumentation. Senere i bogen angives udvalgte overførselsindkomsters – foruden hospitalsvæsenets – andel af bruttofaktorindkomsten (figurerne 4.9, 5.2, 7.4, 8.2). Der var tale om markant vækst, der dog, som man kunne forvente, kun dækker en lille andel af øgningen på 20 procentpoint i den førnævnte figur 1.7. Bogen handler især om overførselsindkomsterne, men den bærer trods alt titlen „Velfærdsstatens storhedstid“, et bredere og mere omfattende begreb. Der mangler en egentlig kortlægning af sammensætningen af de offentlige udgifter, så man kunne placere de sociale love og overførselsindkomsterne i den ramme, i hvilken de naturligt hører hjemme.

Bogens overordnede svaghed er dens mangel på styrende og samlende koncept. Områdets førende specialister gennemfører grundige og tillidsvækkende gennemgange af forskellige områder, men trods redaktionens aktive rolle, som nævnt i forordet, danner bidragene ikke et hele. Der er ingen tydelig, gennemargumenteret historisk tese, ingen udfoldet teoretisk dimension og ingen systematisk kvantitativ analyse. Velfærdsstatens organisation og arbejdskraft står diffust. Det er mere en dygtig og komplet afrapportering af forskernes viden om lovgivningen og de bagvedliggende politiske forløb end en skarptskåren syntese med et nyt og frisk helhedssyn.

Jan Pedersen