

Velfærdshistorie

| JØRN HENRIK PETERSEN, KLAUS PETERSEN & NIELS FINN CHRISTIANSEN (RED.): *Velfærdsstaten i tidehverv. Dansk velfærdshistorie, bind 5, 1973-1993*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2013, 984 s., 498 kr.

Opbygningen af dette bind af velfærdshistorien er i store træk identisk med det foregående. Også kapitlernes respektive forfattere er de samme – se anmeldelsen af bind 4 i *Historisk Tidsskrift* 114, hæfte 2, s. 562-577. Denne gang bringes indledningsvis et kronologisk tværgående afsnit om befolkningsudviklingen. I Jørn Henrik Petersens kapitel 5, „Den offentlige sygesikring, sygehusene og dagpengesystemet“, som i det foregående bind havde den lakoniske titel „Sygeforsikringen“, vies sygehusvæsenet nu stor selvstændig opmærksomhed. Denne del af sundhedssektoren var blevet kraftigt udbygget og oprustet i 1960'erne, og den regionale centralisering hos amtskommunerne ved kommunalreformen i 1970 gjorde sygehusene til et mere højspændt politisk felt. Bortset fra disse – bestemt velkomne – udvidelser af repertoiret ligner denne bog sin umiddelbare forgænger en del, i både det ydre og det indre og på både godt og ondt.

Der er dog markant forskel på redaktionsgruppens opfattelse og tolkning af på den ene side de lange 1960'ere (bind 4) og på den anden side den økonomiske og sociale krise- og omstillingstid som bind 5 behandler. Den første af de to perioder beskrives som en guldalder præget af overvejende tilslutning til ideen om at skabe tryghed og udfoldelsesmuligheder for alle og enhver samt politisk vilje til at føre tanken ud i livet. Men så kom det „tidehverv“ som fremgår af bindets titel. Desværre bliver det ikke klart om velfærdspolitikken virkelig gik i modsat retning af den hidtidige. I redaktørernes fælles kapitel 3 om det socialpolitiske idélandskab gøres der med god ret meget ud af at liberale politiske kræfter benyttede velfærdsstatens indbyggede „dilemmaer“ til at anfægte dens legitimitet. Argumentet svækkes imidlertid af et vigtigt forbehold (s. 136): Allerede i den foregående periode blev tanken om et omfattende kollektivt velfærdssystem i offentligt regi miskrediteret, men kritikkenes fortalere havde hverken dengang eller senere den fornødne energi og courage – i forhold til vælgerbefolkningen – til at omsætte kritikken i effektiv modstand. Det tyder ikke på nogen reversering. Fremstillingen viser nok at ikke kun liberale kræfter, men også kredse i og omkring Socialdemokratiet så et behov for at reformere det eksisterende system, men hvor langt man nåede i den retning, forbliver diffust.

De konkrete, mærkbare forandringer på velfærdspolitikken mange delområder samles ikke til et svar på hvordan tidehvervet ytrede sig.

I forbindelse med analysen af den almindelige sociale bistand opbygges ganske vist et indtryk af en „nedskæringslinje“ som foruden problemet med at finansiere et omfattende og generøst program var båret af faldende tro på opretholdelse af en solid levestandard som vejen til at løse klienternes problemer. Det trækker imidlertid i den modsatte retning at der også skete markante udvidelser af velfærdsstatens virkefelt og ambitionsniveau, f.eks. på familie- og børneområdet med flere daginstitutioner og længere og bedre barselsordninger. Også efterlønnens indførelse er et oplagt eksempel på at velfærdspolitikken endnu ikke var blevet resourcesvag og defensiv. Det kan være man stillede overførselsindkomster til rådighed for de brede lag af befolkningen på bekostning af de mest udsatte, men bogens redaktører indlader sig ikke på overvejelse af denne mulighed, som ellers har spillet en væsentlig rolle i debatten gennem efterhånden mange år. De undlader endog at undersøge om velfærdsydelseernes volumen samlet set gik frem eller tilbage eller måske stagnerede.

Et sådant forsøg burde være gjort. Det gælder så meget desto mere fordi det samlede projekt har frembragt materiale der kaster lys over sagen, nemlig *Velfærdsstaten i tal*, bogværkets afsluttende statistikbind (2015), affattet af Hans Chr. Johansen. Af denne bogs tabel 5, som bygger på let tilgængelige data fra Danmarks Statistik, fremgår at velfærdsudgifterne opgjort som andel af bruttofaktoriindkomsten voksede stærkest fra midten af 1960'erne til midten af 1970'erne og derefter fortsatte opad i mere afdæmpet tempo i yderligere nogle få år, hvorefter andelen stabiliserede sig, dog med lejlighedsvis øgninger ved nedgang i beskæftigelsen. Udgangspunktet først i 1960'erne var 12-13 pct. af BFI; plateauet fra begyndelsen af 1980'erne lå omkring 42 pct. En ny stigning på fire-fem procentpoints ses i forbindelse med den seneste krise fra 2008, men da tallene kun går til 2013, lader det sig ikke afgøre om der er tale om en varig niveaustigning. For den her behandlede periode peger tallene ikke på nogen markant øgning i det samlede offentlige velfærdsberedskab, men bestemt heller ikke nogen tilbagetulning.

Trods sit – her uudnyttede – potentiale kan den kvantitative betragtningsmåde ikke give et udtømmende svar på de overordnede spørgsmål og problemer der knytter sig til velfærdsstatens historie. På den kvalitative side forklarer redaktørerne (sammenfattende i tabel 2.1 (s. 126)) at tilhængerne af „den nye danske model“ til afløsning af „den klassiske velfærdsstat“ lagde vægt på individualisering, personligt ansvar, selvforvaltning, markedsgørelse og incitamentbaseret styring. De hidtidige kollektive standardløsninger, hvor fællesskabet nok tog ansvaret, men dermed angiveligt umyndiggjorde den enkelte, blev til gengæld karikeret og latterliggjort i fornyernes framing af det social-

politiske problem. I bogen fremstilles den nye tilgang uden sympati, men alligevel med en vis forståelse i kraft af redaktionens egen indledningsvise rammeopstilling af fem „dilemmaer“ for velfærdsstaten (s. 77-79). Sagt i måske urimeligt grove træk er de fire første dilemmaer varianter af freerider-problemet, dvs. det forhold at nogle mennesker ikke alene uretmæssigt eller umådeholdent kradser ind på fællesskabets bekostning, men også inspirerer andre til at gøre det samme, sådan at kravene på ydelser vokser ud over bæredygtighedens rammer, og konsensusen bryder sammen. Det sidste af de fem punkter handler om noget helt andet, nemlig lighed. Argumentet er at lighed mister sin attraktion som kollektiv målsætning på grund af den individualiserende forbrugerkultur. Forventningerne bliver ikke opfyldt af standardtilbuddene, borgerne gider dem ikke mere.

Redaktørerne finder det ikke umagen værd at indvie læseren i det bredere forskningsmæssige og politisk-filosofiske grundlag for opfattelsen af „velfærdsstatens normative/værdimæssige grundlag“ (s. 76, note 2). I den just citerede note henvises alene til egne arbejder i adskillige antologier foruden et tidsskrift og en aviskronik. Det er skuffende at det formelle belæg med denne selvcitering er så ensporet. Dertil kommer en mistanke om at der heller ikke i substansen bygges på meget andet end redaktørernes egen generelle og personlige opfattelse. Konteksten står svagt. Det hele koges ned til det formodet almengyldige, nemlig skismaet mellem på den ene side buddet om næstekærlighed og på den anden side visheden om at den solidarisk-kollektive udmøntning af samme uvægerligt bliver groft misbrugt, ikke alene af den enkelte, men af hele den syndige menneskehed.

Kræfter uden for redaktionen har reflekteret over velfærdssamfundets problemstilling; nogle af dem havde været relevante at inddrage. Anmelders konkrete bud er den oprindeligt venstreorienterede, men efterhånden konservative amerikanske sociolog Nathan Glazer (f. 1923), hvis opsamlende værk om amerikansk socialpolitik *The Limits of Social Policy* (1988) ikke figurerer i bogens litteraturliste. Glazers opfattelse har tydelige overlap med *Velfærdshistoriens* redaktørs, men han er mindre metafysisk i anslaget, ligesom tolkningen afviger på i det mindste ét væsentligt punkt. Glazer finder ikke at problemet med lighed er at blaserte borgere er blevet trætte af det, men tværtimod at lighedsidealet er blevet en central styrende og legitimerende faktor i samfundet. Det udgør en stærk løftestang for politiske krav og politiske alliancer på trods af – eller måske netop på grund af – samfundets stigende segmentering i særgrupper og subkulturer. Når borgerne skuffes over velfærdssamfundets tilbud, er det altså ikke fordi de som kræsne forbrugere er blevet kede af nivellerende standardløsninger (den her anmeldte bogs femte dilemma); nej, de vil behandles for-

skelligt, dvs. have deres specifikke behov imødekommet, fordi de ellers behandles ulige.

Glazer anerkender den klassiske skandinaviske variant af velfærdsstaten, ikke som et eksempel til almen efterfølgelse, men som mere brugbar i den skandinaviske end i den amerikanske sammenhæng. Statslige velfærdsydelser substituerer lokalsamfundets og familiernes gruppesolidaritet som bæres oppe af miljøets specifikke normer og uformelle regler. Når staten vil overtage ansvaret, tager den for det første en stor byrde på sig, for det andet nyder dens ansatte velfærdsarbejdere ikke i USA nær samme respekt som de toneangivende elementer i de enkelte gruppers egne, ofte etnisk eller religiøst baserede netværk. Glazer finder at der i det mere etnisk og kulturelt homogene Skandinavien er et større grundlag for at social- og sundhedsarbejdere vinder genklang for deres instrukser om bedre livsførelse og derved faktisk kan opnå at folk der i udgangssituationen ikke evner at klare sig uden overførselsindkomst, efterhånden bliver i stand til det.

Dette ræsonnement åbner på den anden side for at hvis Danmark med tiden bliver mere heterogent, måske som følge af dårligt integrerede indvandrergruppers vækst eller stigende ulighed i den primære indkomstdannelse, bliver velfærdspolitikens evne til at rette op på sociale problemer svagere. Også dette pessimistiske scenario kan imidlertid problematiseres: I Lane Kenworthys artikel „Do Social-Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment“ (tidsskriftet *Social Forces* 1999) argumenteres der på et empirisk grundlag for at den danske omfordelende velfærds politik har en reelt socialt udlignende virkning og bremser en latent fattigdoms større udbredelse, dvs. det er en politik der giver socialt og menneskeligt overskud. Vurderingen sker på baggrund af situationen omkring afslutningen af den her anmeldte bogs periode. Det er en betydelig mangel ved bogen at den overordnede karakteristik og fortolkning af den danske velfærdsstat savner både en kvantitativ dimension og en mere begrebsligt smidig og åben teoretisk/generaliserende tilgang, baseret på andet og mere materiale end redaktørernes firkantede meninger om den offentlige velfærds paradoks.

Med det enorme sidetal ville det være uretfærdigt at vurdere bogen alene på dens overordnede budskab. Langt hen er der tale om uafhængige afhandlinger om ganske forskellige delemner. Kvaliteten er, som man kunne forvente, svingende; heldigvis skyldes dette i højere grad at de bedste bidrag er særdeles gode, end at de dårligste er meget dårlige. Klaus Petersen har haft en heldig hånd med sine to bidrag som eneforfatter, om henholdsvis familie- og børnepolitik og efterløn. Sidstnævnte er et snævert afgrænset, men ikke desto mindre dybt fascinerende velfærdshistorisk emne. Ét er at efterlønnen udgør

fagbevægelsens måske sidste klassiske landvinding på det socialpolitiske område (idet vi her lader det hvile om arbejdsmarkedspensionerne kan tildeles en lignende status eller ikke). Dertil kommer at efterlønnen blev en uventet stor folkelig succes fordi så mange lønmodtagere oplevede, og endnu i dag, midt under dens afvikling, oplever ordningen som et virkeligt og i den grad retfærdigt, fornuftigt og attraktivt velfærdsgode. Desværre var det også en ganske dyr historie, ikke kun finanspolitisk betragtet, men også fordi ordningen mindskede udbuddet af arbejdskraft. Dette er ikke økonomisk bæredygtigt i højkonjunkturtider, for slet ikke at tale om den mere gennemgående udfordring som en aldrende befolkning frembyder. Klaus Petersen fortæller på denne baggrund klart og velopløst om efterlønnens storhed og begyndende svækkelse – men endnu ikke fald – mest på det politiske plan, men også med god fornemmelse for verden uden for Christiansborg og organisationerne.

En lignende karakteristik gælder kapitlet om familie- og børnepolitik, hvor man endda kommer endnu tættere på det civile samfund. Det lange kapitel føles ikke trættende at læse eftersom perspektivet strækkes ud over det rent „velfærdsmæssige“ til en bredere socialhistorisk forståelse omfattende ideologier og daglige vilkår i familier og institutioner. Et af de tidstypiske træk som med held skrives frem, er pædagogernes mobilisering som interessentgruppe og politisk aktør der via offentlig debat og faglige aktioner søgte at fremme egne og – belejligt nok, som den slags ofte falder – børnenes og familiernes interesser i udbygning af institutionsdækningen og gode personalenormeringer.

Denne del kunne endda have rummet endnu en særlig facet foruden en mere generel refleksion. I dele af den periode bindet dækker, fungerede bl.a. BUPL ikke kun som normal fagorganisation, men også i betydeligt omfang som forlænget arm for Danmarks Kommunistiske Parti. Fra denne platform kunne partiet lettere – også lettere end via sine bastioner i den traditionelle LO-fagbevægelse – opnå lydhørhed i en bredere offentlighed og håbe på at bidrage til at forme den efterhånden så tungtvejende offentlige sektor. I Klaus Petersens version af historien nævnes tidens negative reaktioner på „de røde pædagoger“, men uden at fremdrage den underliggende partipolitiske dimension. Det kunne den ellers nok fortjene, ikke for at skamme DKP's tillidsfolk og aktivister ud gennem et tilbageskuende opgør med deres politik og taktik, men tværtimod som led i en ny, mere saglig og lidenskabsløs koldkrigshistorie.

Datidens politiske magtkamp i den offentlige sektors fagforeninger var et forbigående fænomen, men der er også et vigtigt strukturelt og langsigtet aspekt ved disse organisationers opblomstring. Dette dækker ikke kun den pædagogiske sektor, men også f.eks. sundhedsom-

rådet. Mens fremstillingssektorens „gamle“ fagbevægelse blev tvunget til at indlede et tilbagetog i 1970'erne og 1980'erne, styrkedes de offentligt ansattes organisationer ved deres voksende medlemstal, men nok så meget i kraft af borgernes direkte afhængighed af børnepasning, medicinsk behandling, syge- og ældrepleje osv. Begge dele gav styrke ved forhandlingsbordet, dog ikke mere end at politikere, medier og offentlighed let så risikoen for en gidseleffekt. I begyndelsen af 1980'erne etablerede Schlüter-regeringen f.eks. en endegyldig økonomisk ramme allerede forud for en forestående overenskomststrunde. Modsvaret fra den offentlige sektors velfærdsarbejdere har i stigende grad været via medierne at slå på personalets „faglighed“, dvs. kræve den nødvendige bemanding for at kunne udføre arbejdet ordentligt samt en løn der er tilstrækkeligt høj til at tiltrække dygtige folk og skabe motivation blandt de ansatte. Strategiens styrke er at argumentet i en eller anden ikke nærmere bestemt udstrækning har noget for sig. Man kan ikke gå ud fra at større bevillinger automatisk fører til flere og bedre ydelser, men det er et speget problem, hvilket giver faglighedsargumentet et spillerum. Et af dette mønsters forbavsende resultater er at politiets dialog med offentligheden om etatens servicering af borgerne i dag ikke overvejende varetages fra Rigspolitiets ledelse, som er afhængig af Justitsministeriet, men via formanden for Politiforbundet. Man må holde den mulighed åben at *Velfærdshistorien* behandler dette vigtige generelle tema i sit sidste bind, som anmelderen ikke har læst, men det skulle undre om ikke der allerede i det her diskuterede binds periode var anledning til at tage det op.

Heidi Vad Jønsson og Klaus Petersen har i fællesskab skrevet kapitlet om immigration og integrationspolitik. Her er det en udfordring at holde en passende balance mellem på den ene side distance og upartisk saglighed, på den anden side de politiske spændinger tematikken rummer. Hvis den historiske fremstilling fjerner sig for meget fra de endnu i dag kontroversielle sider af sagen, risikerer den at blive uvedkommende for læseren, mens en højt profileret politisk vinkling ofte forekommer utroværdig medmindre den er båret af retorisk skarphed og usædvanlig originalitet i tankegangen, kvaliteter som – ud over at de er sjældne – lettere foldes ud i andre genrer end et empirisk fokuseret samleværk som det nærværende. Forfatterne har valgt en afbalanceret fremstillingsmåde hvor de social- og finanspolitiske problemer knyttet til integration af et stigende antal indvandrere med anderledes kulturbaggrund anskues som „normale“ problemer på linje med andre i velfærds- og arbejdsmarkedspolitikken. Der lægges dog ikke skjul på at det er reelle, ofte vanskelige problemstillinger som forstås og besvares forskelligt af forskellige kræfter i samfundet. God disponering

og stil hjælper med til at give læseren et både klart og levende overblik. Det diskursive niveau antyder dog, må man antage, forfatternes ideologiske hældning: Debatten betegnes for bestemte perioder som „skinger“; andre ville måske kalde den „åbenhjertig“. Politikere og debattører som går ind for let adgang til asyl og familiesammenføring, kaldes „humanister“; man kunne også sige „idealister“ uden at udtrykket blev hverken mere eller mindre værdiladet, men blot skiftede for-tegn.

Andre eksempler kunne nævnes, men lad det ligge. Kun et enkelt sted (s. 809f) tipper balancen når det gælder substansen: „Udlændingeloven er blevet betegnet som den ene af to ekstreme modeller i dansk udlændingepolitik, hvor 1983-loven var præget af en væsentlig grad af humanisme og rettigheder, der gradvist blev strammet og revideret og efter 2001 endte i det modsatte ekstrem med administrative skøn og en høj grad af usikkerhed som følge af konstante ændringer.“ Det ekstremt modsatte af humanisme og rettigheder! Det er en hård vurdering. Den gengives ukommenteret og opfattes derfor som om den nyder forfatterens tilslutning. Kilden, ser man i noten, er en artikel af Thomas Gammeltoft-Hansen, en højt profileret menneskerettighedsforsker, hvis ofte politisk vinklede resultater og vurderinger man som historiker næppe bør overtage uden nærmere overvejelse. Generelt føler man sig dog godt og sagligt informeret af kapitlet om immigration og integrationspolitik.

Både Lars Schädler Andersen og Jacob Christensen har megen ære af deres kapitler om henholdsvis arbejdsskadeforsikring og arbejdsløshedsforsikring og aktivering. For sidstnævntes vedkommende kan man ærgre sig lidt over at der ikke står noget om arbejdsløshedsbevægelsen, som ganske vist kun mobiliserede en lille gruppe blandt de arbejdsløse, men ikke desto mindre havde en vis gennemslagskraft i den offentlige debat. På især fagbevægelsens venstrefløj, men også i dens hovedstrøm, var der nogen tilslutning til ideen om arbejdsfordeling, dvs. at de ansatte gik ned i ugentlig arbejdstid mod at undgå fyringer. Faktisk blev ideen vistnok praktiseret på enkelte arbejdspladser, når arbejdsgivere kunne se deres fordel i at fastholde værdsat arbejdskraft i en situation hvor man kunne forvente snarlig opgang i ordresituationen. På længere og bredere sigt havde arbejdsfordeling som praktisk løsningsinstrument dog ikke nogen fremtid for sig idet den reducerede arbejdstid ikke kun mindskede den enkeltes løn, men også dagpengenes størrelse hvis der alligevel indtrådte ledighed. Kollektivt betragtet ville en tilpasning til reduceret arbejdstid med ikke alt for stærkt reduceret indtjening virke dæmpende på arbejdskraftudbudet og mobiliteten og dermed forringe den økonomiske konkurren-

ceevne. Derfor var der ingen lydhørhed fra systemets side. Ikke desto mindre er tanken om at „deles om det arbejde der er“, en der bliver hængende. Den udgjorde en del af rationalet bag efterlønnen, og den kan meget vel dukke op igen som socialpolitisk løsningsmodel såfremt nye store arbejdskraftbesparende teknologiske potentialer bliver virkeliggjort på indtil videre bemandingstunge service- og vidensområder. Ideens tidligere manifestationer fortjener dækning i historieskrivningen.

Eftersom Jacob Christensens kapitel også omfatter aktivering, kunne det med rimelighed være nævnt at det at være „aktiv arbejdsløs“ i politisk forstand – sammen med andre, typisk i fagforeningens regi – også var en mulighed for vedligeholdelse af arbejdsevnen i en tid hvor en ganske stor gruppe af mennesker begyndte at blive slidt psykisk og mentalt ned af langtidsledighed. Ikke så mange var som sagt med, men der var dog basis for forskellige former for alternativ eller modkultur. En mere karnevalistisk variant var SABAE, Sammenslutningen af Bevidst Arbejdssky Elementer, en lille utraditionel agitprop-gruppe i Aarhus der benyttede ironi og paradoks som retorisk virkemiddel og blev platform for entertaineren Jacob Haugaards personlige indvælgelse i Folketinget i 1994.

Jacob Christensen befatter sig ikke med den slags løjer, men nøjes med de fast institutionaliserede politiske og forvaltningsmæssige rammer i sin dækning af arbejdsløshedsområdet. Det gør han til gengæld godt. Både han og Lars Schädler Andersen (arbejdsskadeforsikringen og dennes betydning i arbejdsmiljøpolitikken) evner at sammenfatte hvad hovedtemaer og -problemer er på de to områder, og lade dette styre deres fremstilling sådan at læseren ubesværet hænger på under gennemgangen.

Søren Kolstrups kapitel om bistandsloven, som trådte i kraft 1976, hører til dette binds kernestof idet den nye lov var tænkt som et socialpolitisk paradigmeskift der skulle virkeliggøre velfærdsstatens klassiske idealer (sådan som de er defineret i dette værk) ved at udstrække en generøs solidaritet og fremadrettet hjælpsomhed til de borgere som hverken havde løn- eller kapitalindkomst og savnede mulighed for at nyde rettighedsgiven overførselsindkomst i form af dagpenge eller pension.

Kolstrup tolker begivenhederne i et overvejende kritisk og pessimistisk lys idet han mener de oprindelige idealer blev undergravet af dels mistro til klienterne, dels de dårlige økonomiske konjunkturer. Udviklingen inddeles i faser: I begyndelsen blev målsætningen taget alvorligt; dog blev det forebyggende og opsøgende arbejde forsømt. Kommunerne så tidligt et behov for at inddæmme udgifterne ved bespa-

relser; dette affødte en mere regelbundet forvaltning af lovens principper for at forebygge vilkårlighed. Fra 1980 iværksattes en generel „nedskæringslinje“ med svækket personaleindsats, loft over kontanthjælpen, reducerede ydelser til unge, skel mellem forbigående og varig hjælp m.m. I 1987 stod det klart at nogle klientgrupper var blevet ramt uforholdsmæssigt hårdt, derfor blev der etableret et system med faste takster der begunstigede særligt sårbare grupper som enlige mødre og deres børn. Efter disse justeringer blev nedskæringslinjen atter fremherskende, på linje med tendensen i andre lande. Den gled hurtigt over i en „aktiveringslinje“ som erstattede borgerens rettigheder med et mistillidsbaseret noget for noget-princip, en bestræbelse på at gøre klienten erhvervsaktiv gennem incitamenten som kunne være både negative og positive. Undervejs i forløbet var der dog lyspunkter i form af socialpolitisk nytænkning som opprioriterede lokale, ikke-offentlige kræfters medvirken i løsning af sociale problemer. Man kan nok være skeptisk over for om netværk, besøgsvenner o.l. udretter meget når de fleste sociale klienters problem er – eller opleves som – at de ikke har penge nok, men Kolstrup kan pege på én bemærkelsesværdig succes, nemlig særforsogets decentralisering, med afvikling af store uhyggelige institutioner uden større kontakt til det omgivende samfund.

Fremstillingen er righoldig og informativ, men tolkningen forekommer en smule selvmodsigende og med blinde pletter. Forfatterens modvilje mod tvungen aktivering lader til at være principiel. Kolstrup har naturligvis ret til at mene hvad han vil om den sag, men eftersom idéen om „job- og uddannelsesgaranti“ (s. 201) omvendt konnoteres positivt, får man lyst til at spørge om en sådan – hypotetisk – garanti alene skal og kan betragtes som en ret, uden at pligten og dermed potentielt tvangen uvægerligt kommer ind i billedet. Svaret på spørgsmålet har betydning for den historiske indlevelse i hvad de politiske beslutningstagere har gjort sig af overvejelser før de bevægede sig ind på at kræve noget for noget. Andre motiver end smålighed og misantropi kan godt have været til stede.

Ikke desto mindre kan man undre sig over hvorfor lige netop den sociale bistand – forstået som hjælpen til de ubemidlede som ikke har andre steder at gå hen – blev så vigtigt et politisk konfliktområde i 1980'erne og flere gange siden. Kolstrup fremlægger på s. 165 (tabel 3) tal som illustrerer at antallet af bistanmodtagere og revalidenter var voksende i det lange løb. Det var ikke en ren funktion af den skiftende beskæftigelsessituation, idet denne dog også spillede tydeligt ind. Nok så vigtigt at notere er imidlertid at bistanpsydelserne udgjorde en temmelig beskedent andel af de samlede socialudgifter trods stor

relativ vækst. Alligevel har de rollen som prügelnabe i den socialpolitiske debat.

Fremstillingen savner i den forbindelse overvejelser over de sociale problemers natur og eventuelle skift heri. Skyldtes det voksende behov at den lange højkonjunktur var forbi? Skyldtes det at arbejdsmarkedet strukturelt set var blevet sværere at begå sig på for de svage dele af arbejdskraften? Skyldtes det sociokulturelle forandringer som gjorde det mere acceptabelt og/eller nødvendigt at bero på det offentlige for at klare sin økonomi? Skyldtes det dynamiske træk ved selve velfærdsapparatet og dets interaktion med borgerne? Bekræftende svar på især de tre sidste spørgsmål indebærer at de tidligere nævnte mangler i bogens overordnede forklaringsramme slår ind i den vigtige specifikke del som Kolstrup behandler.

Når arbejdsløshedsunderstøttelse og alderspension kun i mindre grad opfattes som kontroversielle former for overførselsindkomst, hænger det vel sammen med at de i deres institutionelle set-up langt hen – og så at sige automatisk – bygger på noget for noget-princippet, herunder utvetydige regler for størrelsen af den kompensation for indkomstbortfald det offentlige yder. Som Kolstrups fremstilling tydeligt viser, var der en bevægelse i retning af at stille bistandssøgende borgere på samme måde, ved hjælp af faste takster. Dette løser imidlertid ikke problemet med tildelingskriterium, som for arbejdsløse og alderspensionister automatisk er klaret ved længere tids deltagelse i produktionslivet samt a-kassekontingent (den første gruppe), og det naturlige behov for understøttelse som opstår når tabet af arbejdssevne sætter ind ved en vis alder (den sidste gruppe). Denne klare selvlegitimerende og konsensusbårne status nyder den bistandssøgende ikke. Problemet forstørres yderligere når det offentlige påtager sig at medvirke til social og økonomisk rehabilitering af klienten og dennes børn. Hvem skal have revalidering for at komme tilbage på arbejdsmarkedet? Hvem skal have en gunstig førtidspension i erkendelse af at den pågældende umuligt kan forsørge sig selv? Hvem må omvendt nøjes med knappere udmålt „varig hjælp“ eller „kontanthjælp“ fordi den pågældende i princippet godt kan klare sig selv og ikke må miste incitamentet til at gøre det? I hvilken grad kan sagesløse børns behov begrunde ekstra bevilling? Sådanne spørgsmål gør den sociale bistand til et kompliceret forhandlingsfelt som endda manifesterer sig på forskellige arenaer: I sagsbehandlingen og dialogen med klienten; i socialforskningen; i pressen; i den politiske beslutningsproces.

Det er meget svært for ikke at sige umuligt som historisk forsker at gøre sig til dommer over hvilket udfald der i forskellige faser var retfærdigt og rimeligt ud fra de forskellige kriterier aktørerne kunne

lægge til grund for deres synspunkter og adfærd. Den tolkning der ligger i ordet „nedskæringslinje“, forekommer ikke meget robust og overbevisende. Karakteristikken behøver ikke være forkert, men manglen på kvantitativ analyse i form af f.eks. udviklingen i typiske klientgruppers købekraft eller samlede udgifter til bistandsydelse, opdelt på hovedgrupper, mindsker dens evne til at overbevise læseren. Tabel 3.3. opgør summarisk „Bistandshjælpens andel af de samlede socialudgifter“ i udvalgte år inden for perioden. Sammenfattende var der tale om lidt mindre end en relativ fordobling, voksende fra tre pct. efter Bistandslovens indfasning til knap 6 pct. i 1992. Tabel 3.2. viser – proportionalt nogenlunde tilsvarende – en lille fordobling i antallet af helårsmødtagere af bistand og revalidering. Det peger umiddelbart i retning af bevaring af status quo trods markant forøget efterspørgsel af sociale ydelser. Om man ikke desto mindre kan tale om nedskæring for den enkelte klient, kræver nøjere undersøgelse.

Jørn Henrik Petersens kapitel om aldersforsørgelse er den del af bogen som det er vanskeligst at tilgå som læser. Forfatteren virker uforholdsmæssigt stærkt optaget af at få mange detaljer af den politiske debat med og virkeliggør denne bestræbelse ved side efter side uafledeligt at henvise til Folketingstidende. Man forstår jo nok at det er en vigtig kilde, men dens fragmenterede oplysninger kræver stærkere narrativ og analytisk sammenkædning for at give mening end man møder i denne tekst. Et simpelt greb til at afhjælpe problemet kunne være at tage udgangspunkt ikke i processen, men i resultatet, altså den faktisk gennemførte lovgivning og dens virkningshistorie, for ud fra denne referenceramme at fortælle det nødvendige om tilblivelsen af reglerne. Som det er, virker fremstillingen indforstået, med kendere af emnet som målgruppe. Samtidig får den et gammeldags krønikelignende præg. Forfatteren er kun lidet tilbøjelig til at arbejde med tekstens retoriske dimension og tydeligt fremdrage overordnede pointer og tendenser selv om han på det basale syntaktiske og stilistiske niveau er velskrivende og besidder enorm indsigt i sit stof.

På indholdssiden er kapitlet fortjenstfuldt ved bl.a. at fremstille socialindkomstbegrebet, som indgik i lovgivningen i 1980'erne med det formål at opnå et mere realistisk billede af folks indkomstforhold og hele privatøkonomiske status end den skattepligtige indkomst. Det kan betragtes som første led i en lang bestræbelse, kulminerende i 1990'erne, på at gøre pensionssystemet mere enkelt og gennemskueligt og kønsligt ligestillet uden at ofre for mange sociale retfærdighedshensyn. Behovet for en sådan omstrukturering var utvivlsomt stærkt, men skulle ikke nødvendigvis ledsages af store systematiske gruppevisse omfordelinger, om end politiske træfninger på den konto

forekom. Ændringerne skulle derimod, som forklaret i kapitlet, eliminere såkaldte samspilsproblemer mellem ydelsessatser, tilskudsmuligheder og skatteregler foruden – som noget nyt – tage højde for at en stigende gruppe ældre oppebærer arbejdsmarkedspensioner og privat tegnede pensionsordninger. Dette frembyder stadig en udfordring og kilde til politisk uenighed, jf. nedsættelsen af Pensionskommissionen i 2014 og dens præmature nedlukning i 2015, efter regeringsskiftet.

Også dette bind af *Velfærdshistorien* fremstår ordentligt slutredigeret, med kun få faktuelle og sproglige fejl og fejlgreb. Enkelte steder er der dog at pege på: I en nedladende og mislykket-sarkastisk introduktion (s. 133) til hovedpunkter i Anders Fogh Rasmussens bog *Fra socialstat til minimalstat* (1993) overskrides grænserne for fairness i politiske anliggender, specielt i en forskningspublikation som denne. – I forbindelse med den socialpolitiske debat i 1988 hedder det (s. 358f) at „Tanken om „New Public Management“ var ikke hverken højre eller venstre side fjern“. Måske ikke, men politikerne kendte næppe begrebet endnu. Konceptet spredtes først nogle år senere. De første omtaler i den danske tidsskriftlitteratur ligger næppe før 1993. – I hver af figurerne 7.1 og 7.2 (s. 528) er der byttet om på signaturforklaringerne. Er man ikke opmærksom på dette, bliver graferne svære at aflæse meningsfuldt. – Rette navn på den vigtigste fagorganisation for forsorgspædagogikkens personale er ikke Socialpædagogisk Landsforbund (s. 663), men Danske Socialpædagogers Landsforbund (1972-1980, herefter Socialpædagogernes Landsforbund). – Figur 9.8 (s. 746) viser samlede udgifter til børne- og ungdomsværn, men der oplyses ikke om det er i faste eller løbende priser, antagelig det sidste, hvilket giver et mindre klart billede af udviklingen.

Bogens allerede i titlen forudskikkede tese om et tidehvert i velfærdspolitikken er ikke overbevisende i sin helhed. Den kræver i hvert fald et ganske særligt sammenligningsgrundlag: Bistandsloven som idealt koncept, båret ned til os på stentavler af Bent Rold Andersen. Inddrager man læreprocessen efter lovens ikrafttræden, den nødvendige tilpasning til ændringerne i det socioøkonomiske miljø, og udfordringen i at skulle prioritere når man forlader idealernes verden og bevæger sig over i den økonomiske og politiske virkelighed, kan periodens begivenheder snarere opfattes som en videreførelse og udbygning af velfærdspolitikken der dog, unægtelig, blev generet af den vedholdende arbejdsløshed. „Tidehvervet“ er som begreb beslægtet med den i øjeblikket altdominerende „konkurrencestat“: Begge bygger på nostalgiske forestillinger om en tabt guldalder.

Jan Pedersen