

## SOCIALPOLITIKENS UDVIKLINGSTENDENSER<sup>1)</sup>

AF JØRGEN S. DICH

**F**ORMAALET med denne Artikel er at fremdrage de Udviklingstendenser i Socialpolitiken, der har Betydning, naar man vil gøre sig Forestilling om Fremtidens Socialpolitik i Danmark. Dette forudsætter et Par Bemærkninger om de drivende Kræfter i den socialpolitiske Udvikling. Kort fortalt bestemmes Sociallovgivningens Forandring og Udvikling af de socialpolitiske Motiver. Disse har en vis egen Kraft. Men den Styrke, hvormed de faktisk har udfoldet sig, har dog fortrinsvis — og navnlig tidligere — været bestemt af deres Plads i de politiske Idedannelser, som opstaar i Tilknytning til de forskellige, ofte modstridende Interessegrupperinger i Samfundet.

I Socialpolitikens første Fase, det socialpolitiske Gennembrud, var det derfor naturligt ved en Forklaring af den socialpolitiske Udvikling at vise den socialpolitiske Ideologis Vækst indenfor de store epokedannende generelle Ideologier: Liberalismen, Socialismen og Konservatismen, og disses Sammensmeltning i de socialpolitiske Kompromiser, saaledes som *Myrdal* har gjort i store Træk i en Afhandling for nogle Aar siden<sup>2)</sup>.

I anden Fase af Udviklingen, i selve den praktiske Kompromisperiode bliver en realistisk Motivanalyse uhyre kompliceret, bl. a. fordi man nu maa forklare de mere konkrete Resultater som Kompromiserne afsætter i Lovgivningen. Det bliver i Virkeligheden et Stykke politisk Psykologi, der skal skrives, hvor det gælder at fremdrage og veje de Motiver, der har været bestemmende for de enkelte socialpolitiske Fremskridt. Ved disse Detailstudier vil Motivernes ubestemmelige Karakter træde frem. Et Partis officielle Motiver kan afvige fra de virkelige, de ledende Kredses Motiver kan afvige fra Motiverne hos Menig-

<sup>1)</sup> Foredrag holdt i Socialøkonomisk Samfund 17. September 1937.

<sup>2)</sup> Gunnar Myrdal: Socialpolitikens Dilemma. Socialt Tidsskrift, 1932, S. 99 ff.

## SOCIALPOLITIKENS UDVIKLINGSTENDENSER<sup>1)</sup>

AF JØRGEN S. DICH

**F**ORMAALET med denne Artikel er at fremdrage de Udviklingstendenser i Socialpolitiken, der har Betydning, naar man vil gøre sig Forestilling om Fremtidens Socialpolitik i Danmark. Dette forudsætter et Par Bemærkninger om de drivende Kræfter i den socialpolitiske Udvikling. Kort fortalt bestemmes Sociallovgivningens Forandring og Udvikling af de socialpolitiske Motiver. Disse har en vis egen Kraft. Men den Styrke, hvormed de faktisk har udfoldet sig, har dog fortrinsvis — og navnlig tidligere — været bestemt af deres Plads i de politiske Idedannelser, som opstaar i Tilknytning til de forskellige, ofte modstridende Interessegrupperinger i Samfundet.

I Socialpolitikens første Fase, det socialpolitiske Gennembrud, var det derfor naturligt ved en Forklaring af den socialpolitiske Udvikling at vise den socialpolitiske Ideologis Vækst indenfor de store epokedannende generelle Ideologier: Liberalismen, Socialismen og Konservatismen, og disses Sammensmeltning i de socialpolitiske Kompromiser, saaledes som *Myrdal* har gjort i store Træk i en Afhandling for nogle Aar siden<sup>2)</sup>.

I anden Fase af Udviklingen, i selve den praktiske Kompromisperiode bliver en realistisk Motivanalyse uhyre kompliceret, bl. a. fordi man nu maa forklare de mere konkrete Resultater som Kompromiserne afsætter i Lovgivningen. Det bliver i Virkeligheden et Stykke politisk Psykologi, der skal skrives, hvor det gælder at fremdrage og veje de Motiver, der har været bestemmende for de enkelte socialpolitiske Fremskridt. Ved disse Detailstudier vil Motivernes ubestemmelige Karakter træde frem. Et Partis officielle Motiver kan afvige fra de virkelige, de ledende Kredses Motiver kan afvige fra Motiverne hos Menig-

<sup>1)</sup> Foredrag holdt i Socialøkonomisk Samfund 17. September 1937.

<sup>2)</sup> Gunnar Myrdal: Socialpolitikens Dilemma. Socialt Tidsskrift, 1932, S. 99 ff.

mand, Motiver kan virke ved egen Styrke eller som Middel til politiske Kompromisser; det hele kompliceres som Følge af den økonomiske Udvikling, der medfører Ændringer i Partiernes socialpolitiske Indstilling. Det bliver i denne Brydningsperiode vanskeligt at vise de socialpolitiske Motiveringers mere selvstændige Indflydelse paa de forskellige Lovforanstaltninger. En Fremstilling af Motiverne bliver overhovedet let flimrende og kaleidoskopisk. Helt »behagelig« kan den heller ikke blive, hvis den skal beskæftige sig med Partiernes »egentlige« Motiver.

Disse Forhold giver den — fra andre Socialvidenskaber kendte — idealiserende Metode til Forklaring af Udviklingen gode Gromuligheder. Uden Forsøg paa at trænge tilbage til de bestemmende politiske og økonomiske Forhold forklarer man Udviklingen ved at indføre et neutralt vurderende Subjekt — som Regel i Kancellistil betegnet »man« — der forudsættes at styre Udviklingen og hvis ændrede Opfattelse af, hvad der er »rigtigt«, »rimeligt« og »retfærdigt«, giver sig Udslag i nye Fremskridt indenfor Socialpolitiken. At dette ikke er sket hurtigere, end Tilfældet har været, tilskriver man formodentlig en vis Træghed i Opfattelsen, en Slags medfødt Konservatisme hos denne neutrale Samfundsborger. Metoden er let gennemskuelig. I Virkeligheden betyder den blot en ex post konstrueret Apologi over de socialpolitiske Forandringer. Det er fingerede Præmisser, som lægges det fingerede neutrale Subjekt i Munden, efter at Konklusionen er bestemt.

Og dog! Denne tilsyneladende helt naive Form for Motivanalyse har Krav paa mere end den Overbærenhed, hvormed den mere moderne tænkende vil være tilbøjelig til at betragte den. Det diletantiske i Metoden ligger nemlig ikke i og for sig i Metodens Natur, men derimod navnlig i den ukritiske Maade, hvorpaa den er benyttet, i dens Anvendelsesomraade og Anvendelsestidspunkt. Kommer man nemlig efter Kompromisperiodens Afslutning ind i Socialpolitikens tredje Fase, Socialpolitikens Expansionsperiode, faar »man«-Begrebet nemlig en vis Plads i Forklaringen af det socialpolitiske Fremskridt. Dette hænger sammen dels med politiske Ændringer, dels med at en mere socialpolitisk pascifistisk Ideologi præger denne Periode. Socialpolitiken har i nogen Grad mistet sin Funktion som politisk Fanfare. Gamle Fordomme er blevet revet ned og den politiske Modstand svækket; der er skabt Basis for en mere jævn Fremmarch. Socialpolitiken gaar Folk i Blodet. Enigheden er blevet større.

Denne Enighed er ganske vist i nogen Grad en Eftersynkronisering, hvor selve Socialpolitiken har spillet en vigtig Rolle ved Af-dæmpningen og Fjernelsen af de oprindelige Mislyde. Men den faar ogsaa Betydning for Fremtiden. Anerkender man nemlig først det socialpolitiske System, giver dette Mulighed for, at Ideer om dets Uddybning kan faa Gennemslagskraft indenfor de forskellige politiske Ideologier. Erfaringen viser jo ogsaa, at mange socialpolitiske Fremskridt er blevet modtaget med Enighed.

Ogsaa i Øjeblikket maa vi regne med, at der findes socialpolitiske Ideer, der nærmer sig Modningsstadiet, og hvis Realisation altsaa til en vis Grad er afhængig af en indre Udvikling i det socialpolitiske System. Dette gør sig tydeligt gældende, hvor det drejer sig om socialpolitiske Rationaliseringer, f. Eks. Fjernelse af indre Uoverensstemmelser, Simplifikationer, Uddybninger og Forbedringer. Her spiller det en Rolle, at Socialpolitikens Udbredelse og Landets demokratiske Institutioner har forøget Antallet af toneangivende Personer: Embedsmænd, Læger, Politikere o. s. v., der gennem Deltagelse i det socialpolitiske, praktiske Arbejde faar Problemerne ind paa Livet, og som derfor stiller Krav om Forbedringer. Specialisten er jo altid radikal i sit Speciale.

Samtidig har Socialpolitiken bredt sig til større Kredse af Befolkningen og er kommet til at omfatte stadig flere Sider af Menneskenes Liv. Dette er dels politisk betinget, dels Virkningen af den almindelige socialpolitiske Ideologis Vækst. Men denne Socialpolitikens Udbredelse til hele Folket eller til Grupper af Folket, der gaar paa tværs af de politiske Inddelinger, bidrager omvendt til, at den socialpolitiske Forstaaelse breder sig i alle politiske Partier. Man finder i alle Kredse en videre Udvikling »rimelig« og »naturlig«.

Alt dette faar navnlig Betydning, fordi den almindelige Indstilling til Statsindgreb efterhaanden er blevet forandret. Konjunkturbevægelserne og de mellemstatlige økonomiske Relationer tvinger den praktiske Politik til Foranstaltninger, der betyder en delvis Afvikling af den liberale Teori om Statens Opgaver. Staten faar i stigende Grad en alfaderlig Stilling, der bevirker, at man føler det »naturligt«, at den griber ind paa Omraader, der tidligere betragtedes som overladt til Kræfternes frie Spil. Selve den statslige Regulering, der lægger »Ansvaret« over paa Staten, »forpligter« til yderligere regulerende Indgreb. Denne Trang til indre Konsekvens i Systemet i Forbindelse med de gen-

nem Reguleringen opstaaede Muligheder for overhovedet at sætte sig videregaaende Maal, giver en ret stor Del af Offentligheden en sympatisk Indstilling til Foranstaltninger af socialpolitisk Karakter eller til en økonomisk Regulering, der er socialpolitisk præget.

Som Følge af hele denne Udvikling faar stadig flere socialpolitiske Motiver Plads blandt de bestemmende Forhold i den praktiske Politik. Forestillingen om Forebyggelse vokser frem, og man søger i stigende Grad at give den praktiske Former. Man anerkender en Række hygiejniske Krav som almene og lader dem præge et stigende Antal Foranstaltninger. Forstaaelsen af visse Lighedssynspunkter breder sig til videre Kredse. En Række økonomiske Krav anerkendes som berettigede. Fødselshyppighedens fortsatte Nedgang gør, at man faar Øje for de befolkningspolitiske Synspunkter o. s. v.

Der har altsaa fundet en Udvikling Sted, der har medført, at flere socialpolitiske Motiver gør sig gældende, og at de i stigende Grad er kommet til at virke i hvert Fald tilsyneladende ved deres egen Kraft: Politiske Forandringer, Eftersynkroniseringen, Rationaliseringsbestræbelser, Specialisternes Agitation, Socialpolitikens Udbredelse, den ændrede Indstilling til Statsindgreb og de videre Muligheder, disse aabner, danner Baggrunden. De neutrale Motiver faar deres Chance. Man kan derfor i stigende Grad indenfor Socialpolitiken ræsonnere ved Anvendelsen af »man«-Begrebet uden at kunne beskyldes for i Strid med Virkeligheden at ville harmonisere de eksisterende socialpolitiske Uoverensstemmelser i en ikke eksisterende objektiv Syntese. Harmoniseringen har nemlig paa en Række Omraader fundet Sted og har medført, at der er Omraader af Socialpolitiken, hvor man i forsigtige Vendinger kan tale om en Samfundsopfattelse. Man kan derfor ogsaa med stigende Berettigelse — historisk set — gennemføre en Udviklingsanalyse ud fra de forskellige socialpolitiske Motiver, der gør sig gældende. Benytter man som i det følgende denne Metode ogsaa for Tiden, der ligger længere tilbage, opnaar man for disse ældre Tider mere en kronologisk Beskrivelse end en Udviklingsforklaring, men jo mere vi nærmer os Nutiden, og navnlig naar vi ser ind i Fremtiden, vil man ved at fremhæve de »neutrale« Motiver fremhæve Forhold, der er af væsentlig Betydning for Udviklingen.

Denne Udvikling henimod en vis socialpolitisk Harmoni, der lader en Række nye og neutrale Motiver faa praktisk socialpoli-

tisk Betydning, er dog kun den ene Side af Sagen. Samtidig hermed medfører den økonomiske og politiske Udvikling, at der stilles socialpolitiske Krav, der gaar langt videre, end den socialpolitiske Enighed kan række. Tydeligst viser dette sig ved Foranstaltninger, der kommer særlige Befolkningsklasser til Gode, og ved Foranstaltninger, der direkte gaar ud over visse Klasser. Det er f. Eks. tvivlsomt, i hvilket Omfang der kan opnaas Enighed om en Forbedring af Landarbejdernes økonomiske Kaar eller en udvidet Lovgivning til Fordel for Lejere. Naar altsaa Socialpolitikken, iøvrigt som en naturlig og uundgaaelig Følge af den politiske Udvikling, antager en fordelingspolitisk Karakter, bliver Uenighed den nødvendige Konsekvens. Der vil her skabes Modsætninger, der sikkert vil være større end dem, der i tidligere Tider gjorde sig gældende ved den øvrige Socialpolitikens Udvikling. Den fordelingspolitiske Socialpolitik gaar mere direkte ind paa Livet af de enkelte Befolkningsgruppers økonomiske Interesse og vil derfor altid vække en stærkere Reaktion, end hvor den enkeltes Forhold til de socialpolitiske Foranstaltninger kun føles gennem Skattelovgivningen. Folk reagerer nu engang stærkere mod at miste en Indtægt end imod at skulle betale en Skat.

De gamle Principspørgsmaal fra Socialpolitikens Opmarsch vil faa ny Næring ved disse Interesses modsætninger. Ved at tale om Livs- og Samfundsprincipper vil man igen diskutere om Kroner og Øre. Den Befolkningsklasse, der anerkender, at Staten tager nye almindelige socialpolitiske Opgaver op, f. Eks. ud fra forebyggende hygiejniske og befolkningsmæssige Synspunkter, anerkender ikke, at der anlægges socialpolitiske Synspunkter, der gaar direkte ud over denne Klasses økonomiske Stilling.

Trods den Modstand, der her vil gøre sig gældende, kan man alligevel gaa ud fra en Udvikling i fordelingspolitisk Retning. Den er ganske simpelt et Resultat af det forandrede politiske Styrkeforhold, der giver forskellige fordelingspolitiske Krav nye praktiske Muligheder. Dette gør, at en Række nye mere politisk betonedede Motiver, vil træde frem med lige saa stor eller endda større Vægt end de neutrale Motiver, der vokser frem paa en bredere Baggrund. Der er altsaa en dobbelt Tendens i den socialpolitiske Udvikling: en Tendens til større Enighed og Harmoni end tidligere og en Tendens til større Modsætninger og Disharmoni end i ældre Tider. Men begge Tendenser ytrer sig i et stigende Antal socialpolitiske Motiver. Nogle er Udtryk for, hvad »man« mener er rigtigt, andre for, hvad de regerende Partier

anser for rigtigt, men begge Motivgrupper er relevante, fordi de har Chancer for at gøre sig gældende. Ved at se paa Motiverne, skulde vi altsaa kunne skimte ind i Fremtiden. Hvor meget er naturligvis tvivlsomt. Men Problemet er derved lagt saadan op efter de virkende Aarsager, at man ved stadig at tilføje et større Antal af de talrige Forhold, der gør sig gældende, har Mulighed for at danne sig et Billede af den sandsynlige Udviklingsretning.

### SOCIALPOLITIKENS »OMRAADE«

For nu nærmere at vise de Retninger, som den socialpolitiske Udvikling har fulgt, og derigennem de Udviklingstendenser, der er latente, vil det være naturligt inden Gennemgangen af de Motiver, der har Betydning til Forklaring af Socialpolitikens ændrede Indhold, at forsøge at systematisere de meget udstrakte Omraader, hvor de socialpolitiske Synspunkter øver deres Indflydelse. Gennem en saadan beskrivende Systematisering faar man ogsaa en Forstaaelse af Socialpolitikens Indhold, en Slags reel Definition af dens Begreb til Erstatning for de almindelige og altfor abstrakte, der svæver hen over Virkelighedens komplicerede Mylder af Foranstaltninger og derfor bliver indholdsløse og lidet oplysende. En egentlig klar og entydig Inddeling og Systematisering maa man naturligvis ikke vente paa dette komplicerede og polymorfe Omraade. Det er umuligt at opnaa andet end en vis Orden i Begreberne. Man vil altid kunne diskutere de valgte Inddelingsgrundes Værdi, og det vil ofte bero paa et Skøn, hvor de forskellige Foranstaltninger skal rubriceres. Navnlig vil man se, at flere Foranstaltninger har saa mange Sider, at de kan rubriceres forskellige Steder i Systemet. Paa alle denne Slags Systematiseringsspørgsmaal er der imidlertid ikke Grund til at spilde mange Ord. Hensigten med Inddelingen er blot at faa en Paavisning af Udviklingslinien i det socialpolitiske Sytem. Det er fra dette praktiske Kriterium, at Systematiseringen skal bedømmes.

Hvis man som Inddelingsgrund tager den Side af Samfundslivet, som Foranstaltningerne søger at øve Indflydelse paa, d. v. s. som Inddelingsgrund tager Socialpolitikens Genstand i ydre Forstand, falder Socialpolitiken i fem Grupper: Den indtægtsregulerende, den socialorganisatoriske, den socialhygiejniske, den produktionsorganisatoriske og den retlige.

Den indtægtsregulerende Socialpolitik omfatter alle de



Foranstaltninger, der paa forskellig Maade regulerer Individernes Indtægt. Denne Gruppe omfatter bl. a. alt, hvad der i den mere traditionelle Socialpolitik betegnes med Udtrykket Forsorg og Forsikring. Den socialorganisatoriske Del af Socialpolitiken udgøres af de Foranstaltninger, hvorved der organiseres særlige ydre Rammer for visse Individets Liv. Disse Foranstaltninger vedrører altsaa mere Personen end Indtægten. Herunder falder alle Anstalter for Særforsorgspatienter (aandssvage, blinde, døve etc.), Arbejdsanstalter, Alderdomshjem, Børnehaver etc. Den socialhygiejniske Socialpolitikens Genstand ligger i Ordet; den beskæftiger sig med Individernes socialhygiejniske Levebetingelser; den omfatter f. Eks. Arbejderbeskyttelsen, Sundhedsplejersker m. v. Grænsen overfor helt generelle Sundhedsforanstaltninger, som Epidemilovgivningen etc. er ubestemt, og iøvrigt af mindre Interesse. Den produktionsorganisatoriske Socialpolitik omfatter Produktionsforholdene og Menneskenes Stilling i Produktionsprocessen; som Eksempel paa Foranstaltninger, der falder ind herunder, kan anføres Lærlingelovgivningen, Erhvervsvejledning, Bestræbelser for at forebygge eller afhjælpe Arbejdsløshed, Arbejdstidsregulering o. a. Endelig omfatter den retlige Socialpolitik Bestemmelser om de enkelte Individets og Organisationens Retsstilling, f. Eks. Bestemmelser om Kollektivoverenskomster, Strejkeret, Begrænsninger i Panteretten. Forudsætningen for, at Retsreglerne om det enkelte Individ falder ind under denne Gruppe, er dog, at det drejer sig om Individet, der staar i en økonomisk eller social svag Stilling. I modsat Fald vedrører Bestemmelsen ikke Socialpolitiken. Denne retlige Del af Socialpolitiken skal jeg dog ikke omtale nærmere i det følgende.

Angivelsen af de andre fire Grupper i Socialpolitiken i den anførte Rækkefølge viser samtidig en betydningsfuld Udviklingslinie. Man er begyndt med de indtægtsregulerende Foranstaltninger. Det drejer sig her om forholdsvis enkle og teknisk set let gennemførlige Foranstaltninger, i første Række blot om at organisere Almisseuddelingen, noget der kan ske, uden at det kræver personligt Initiativ eller Indsats af nye Ideer; i anden Række støtter man gensidig Hjælpeforanstaltningen, hvilket ogsaa er forholdsvis let gennemførligt. Begge Opgaver er endvidere stærkt paakrævede og kræver derfor en Løsning paa et tidligt Tidspunkt. — De socialorganisatoriske Foranstaltninger kræver straks et større Fond af Indsigt og af social Forstaaelse og forud-



sætter en Ændring af en alt for kras Individualisme. I visse Tilfælde har iøvrigt den økonomiske Udvikling først skabt de Tilstande, der kræver Indgreb. (De gifte Kvinders Udearbejde, der kræver Vuggestuer og Børnehaver). Man er derfor først senere kommet ind paa en Udvikling af denne Art af Foranstaltninger. Man vil derfor, som vi senere skal paavise, opdage, at der i denne Gruppe staar endnu flere uløste Opgaver hen, end i Hovedafdelingen indenfor den første Gruppe. — Senere endnu er Socialhygiejnen dukket op paa den socialpolitiske Arena. Bortset fra Arbejderbeskyttelsen, der gaar forholdsvis langt tilbage, staar man her overfor Problemer af helt moderne Dato. Det er Befolkningens stigende Forstaaelse af Sundhedens Betydning og Ernæringsvidenskabens Fremskridt, der har skabt Baggrunden for denne Del af Socialpolitiken, der tidligere kun eksisterede som Foranstaltninger mod særlig let fattelige Tilfælde af sundhedsskadelig Virksomhed. Indenfor denne Del af Socialpolitiken er endnu større Omraader reserveret for Fremtiden, men for en Fremtid, der efter alt at dømme maaske ikke ligger saa fjernt, fordi Løsningen af mange af disse Spørgsmaal ikke teknisk og organisatorisk er forbundet med alt for store Vanskeligheder, og fordi de lader sig løse uden Indgreb paa Omraader, der sætter stærke politiske Instinkter i Bevægelse. — Tilbage staar den produktionsorganisatoriske Del af Socialpolitiken. Det er den Del af Socialpolitiken, der er kommet senest med i Udviklingen. Det drejer sig her om Indgreb i det økonomiske Liv, og det siger derfor sig selv, at der under den liberale Ideologis Herredømme ikke var mange Muligheder for Udviklingen paa dette Omraade. Stærke Ejendomsinteresser og en dertil svarende videnskabelig udformet Teori stod her i Vejen. Det er først efterhaanden som Liberalismen som Tankesystem i Takt med den økonomiske og politiske Udvikling er blevet udhulet, at denne Side af Socialpolitiken har haft Gromuligheder. Dette er sket samtidig med, at den økonomiske Udvikling i stigende Grad har nødvendiggjort Løsningen af en Række af disse Problemer. Tilbage staar de praktiske Vanskeligheder. Indgrebet i det økonomiske Liv er en langt mere kompliceret Proces end Indgrebene paa de andre socialpolitiske Omraader. De kræver nøje Overvejelse og Forberedelse. Udviklingen indenfor denne Del af Socialpolitiken har derfor været meget uensartet. Visse Omraader, der ikke stred imod politiske Kræfter og ikke rejste alt for store tekniske Problemer, er kommet først med i Udviklingen, f. Eks. Lærlingelov, medens f. Eks.

en forebyggende Arbejdsløshedspolitik og Konjunkturpolitik i det store og hele kun eksisterer som endnu ikke fuldendte Planer.

Der kan vel næppe være Tvivl om, at de største og vanskeligste Problemer for Fremtidens Socialpolitik ligger paa dette Omraade. Her er de store Udviklingsmuligheder, men ogsaa de store Vanskeligheder. Man er her ude paa Grænsen af Socialpolitiken, hvor den smelter sammen med Landets almindelige økonomiske Politik, og hvor Socialpolitikens Skæbne derfor ikke blot er afhængig af de socialpolitiske Ideer, men af alle de politiske og økonomiske Kræfter, der bestemmer, om det skal lykkes gennem den rette Form for samfundsmæssig Organisation at beherske og regulere de økonomiske Kræfter efter visse Linier og Planer.

Den her kort antydede Expansion af Socialpolitikens Omraade, der har medført, at Socialpolitiken omfatter et stigende Antal Mennesker og et stigende Antal af Menneskenes samfundsmæssige Relationer, er i det store og hele et Resultat af den Udvidelse af Motivernes Antal og Vægt, som omtales nærmere i det efterfølgende. En Gennemgang af disse Motiver vil derfor vise baade Forskydningerne i Socialpolitikens Indhold og Baggrunden for den omtalte Udvidelse af dens »Omraade«. Forandringen i Socialpolitikens Indhold<sup>1)</sup> og Væksten i dens »Omraade« er i Virkeligheden to Sider af samme Sag: Resultatet af det stigende Antal Motivets Indflydelse paa den socialpolitiske Udvikling.

### SOCIALPOLITIKENS INDHOLD

Ved den efterfølgende Gennemgang af Motiverne benyttes med den foran anførte Begrundelse »man«-Analysen, hvis Holdbarhed er begrænset til denne Analyses Anvendelsesomraade. Kravet om Nøjagtighed ved en Systematisering er betinget af Systematiseringens Formaal. I dette Tilfælde drejer det sig — ligesom ved den først anførte Inddeling — blot om at faa en Inddeling, der viser en betydningsfuld Udviklingslinie i Socialpolitiken. Og til et saadant Brug er en Inddeling af Socialpolitiken paa Basis af en mere naiv Opfattelse af Motiverne tilstrækkelig god.

Indenfor de fire nævnte Grupper af Socialpolitiken gør der sig forskellige Motiver gældende, men en Del af de virkende Motiver er fælles for flere af Grupperne, eventuelt for alle fire, nemlig

<sup>1)</sup> Denne Artikel omhandler kun Udviklingstendenserne for Socialpolitikens Indhold, medens Udviklingen af den offentlige Hjælps Former og Betingelser samt Spørgsmaalet om de finansielle Muligheder ikke er berørt.

de socialpædagogiske, de profylaktiske (forebyggende), de fordelingspolitiske og de befolkningspolitiske. Disse fire Motiver er nævnt i den Rækkefølge, hvori de historisk har gjort sig gældende indenfor Socialpolitiken. Af disse Motiver har de socialpædagogiske, der bl. a. spiller en Rolle indenfor Særforsorgen (aandssvage) og indenfor de produktionsorganisatoriske Foranstaltninger (Lærlingeloven) samt de forebyggende Synspunkter, der har en afgørende Betydning indenfor Socialhygiejnen, først gjort sig gældende. Begge hører ikke desto mindre til de Idedannelser, der har Plads i den mere udvidede Socialpolitik, og som langt fra endnu har naaet at gennemsyre Socialpolitiken. De profylaktiske Synspunkter er i stærkt Vækst i den socialpolitiske Ideologi, og man kan derfor vente, at Fremtiden her vil bringe betydningsfulde Nydannelser. Det er en Ide, der har en vis immanent Ekspansionskraft, og som derfor betyder en Selvudvikling af Socialpolitiken, men samtidig en Ide, hvis Realisation ofte vil støde paa rent tekniske mere maaske end paa politiske Vanskeligheder. De socialpædagogiske Synspunkter vinder ogsaa stadig Terrain; bl. a. er jo den nye Lærlingelov præget af disse Synspunkter, og indenfor Særforsorgen faar dette Synspunkt stigende Betydning.

De fordelingspolitiske Foranstaltninger omfatter en Række forskellige Foranstaltninger, der gaar ud paa at paavirke den økonomisk bestemte Fordeling mellem Produktionsfaktorerne eller mellem Grupper af Personer, der har visse særlige Udgifter, der kan overføres paa det offentlige. Dette skal senere omtales nærmere; paa dette Sted skal det blot nævnes, at disse Synspunkter er helt nye i dansk Socialpolitik. I Udlandet har man fra gammel Tid haft Bestemmelser om Minimallønninger, men det har vi som bekendt ikke haft hos os. Det er egentlig først med Hjælpen til Landbruget og med Statens Indgrib i Arbejdskonflikterne i de senere Aar, at disse Ideer er traadt frem i Praxis. Dog har visse Foranstaltninger til Fordel for bestemte Persongrupper, f. Eks. til Fordel for mindre bemidlede Lejere i Form af billige Boliger eksisteret i flere Aar. Det er næppe at vente, at disse forskellige Foranstaltninger vil blive færre i Fremtiden. Der skal i det følgende nævnes Eksempler paa, hvor disse Ideer synes at erobre ny Jordbund.

Endelig er der det befolkningspolitiske Synspunkt. Socialpolitiske Foranstaltninger, der ledes af eller er paavirkede af dette Motiv, findes ikke her i Landet. Man er kun ved at overveje en Befolkningspolitik indenfor Socialpolitiken. Disse Moti-

ver hører derfor helt og holdent Fremtiden til, men til Gengæld vil de sikkert komme til at fylde stærkt i den socialpolitiske Udvikling.

De her nævnte fire socialpolitiske Motiver, hvoraf de tre med forskellig Styrke allerede har gjort sig gældende, viser altsaa alle Retningslinierne for Fremtiden. For nu at konkretisere dette nærmere, vil det være naturligt at gennemgaa de fire Hovedgrupper, hvori vi tidligere har inddelt Socialpolitiken, og vise, hvorledes disse fælles Synspunkter samt de for de enkelte Grupper særegne Motiver kan angive Retningslinierne for Udviklingen indenfor hver enkelt Gruppe. Der vil her blive Tale om en Udvikling i to Retninger: dels vil der komme en Udviklingslinie frem, naar man gaar fra det ene Motiv til det andet i den Rækkefølge, hvori de har gjort sig gældende, dels vil den stigende Betydning, som hvert enkelt af Motiverne har faaet og — navnlig for de senere tilkomne Motivers Vedkommende — kan ventes at faa i Fremtiden, vise en anden Udviklingslinie; til en vis Grad sker der altsaa en Udvikling baade i ekstensiv Retning ved Vandring fra Motiv til Motiv og i intensiv Retning ved de enkelte Motiveringers stigende Betydning for den praktiske Politik.

De Motiver, der først har gjort sig gældende indenfor den indtægtsregulerende Socialpolitik, er de karitative: Ønsket om ud fra Barmhertighedssynspunkter at hjælpe Folk, der er i økonomisk Nød. Lige saa gamle er dog de socialpacificistiske Synspunkter: Man har givet og giver Understøttelser for at sikre en fredelig Udvikling og afdæmpe Modsætningsforhold, der ellers kunde blive ikke blot ubehagelige, men ogsaa farlige for de besiddende. Dette Synspunkt kan dog højst forklare, at der ydes en vis almindelig Understøttelse, men næppe forklare dennes Udbredelse til en Række forskellige Trangsomraader.

Det karaktative Synspunkt i Socialpolitiken gaar tilbage til den katolske Kirkes udstrakte humane Godgørenhed. Der fandtes virkelig dengang en karaktativ Socialpolitik af ikke ringe Betydning. Reformationen i 1536 betød imidlertid et fuldstændigt Sammenbrud af hele den katolske Kirkes Socialpolitik. Dette Middelklasse-Oprør mod Kirken, Kulturen og Underklassen, Datidens Nazisme om man vil, resulterede i, at Kongen, Adelen og Borgerskabet tilegnede sig Kirkens Formue, der udgjorde ca. 40 % af Landets Jord, og den store Skare af trængende, der havde nydt godt af en lille Biflod af den Guldstrøm, der tilflød den katolske Kirke,

blev nu overladt til den rene Elendighed. Ved Kirkeordonansen af 1539 ordnede man kun Forsorgsvæsenets Administration, men tillagde ikke Fattigvæsenet offentlige Midler; det henvistes til at klare sig ved indsamlede frivillige Gaver. Det varede lige til 1708, før Fattigvæsenet fik faste Indtægter. Først ved de 2 Forordninger af 1799 og 1803 skete der en principiel Ændring i det offentlige Stilling til Forsorgen, idet Kommunerne fik Lov til at skaffe sig de til de trængendes Forsørgelse nødvendige Udgifter gennem Udskrivning af Skatter. Siden da er der ikke sket nogen principiel Nydannelse i Forsorgsvæsenets Økonomi. Udviklingen sidenhen er præget af visse almindelige Humaniseringsbestræbelser. Paa den ene Side har man præciseret det offentlige Pligt til at hjælpe de trængende, jfr. § 89 i Grundloven af 1849, hvis Indhold optoges i den egentlige Lovgivning ved Fattigloven af 1891. Paa den anden Side har man afsvækket eller ophævet Hjælpens Retsvirkninger. Dette er sket dels ved fra den egentlige Forsorg at udskille visse Omraader, hvor Hjælpebetingelserne mildnes og Retsvirkningerne ophæves, dels ved at gøre Virkningerne af den egentlige Forsorgshjælp mildere. Allerede i 1891 udskilles Alderdomsunderstøttelsen som særlig Ydelse med lettere Adgangsbetingelser og ingen Retsvirkninger; i selve Fattigloven udskilles Hjælpen til aandssvage, døve, blinde, sindssyge, Epileptikere etc., til hvem Hjælpen ydes som uegentlig Fattighjælp uden Fattighjælps Virkninger. I 1907 udskilles den midlertidige Hjælp til værdig trængende, der ydes som Hjælpekassehjælp, og i 1921 udskilles Hjælpen til Invalider, der organiseres som en særlig Forsikring; i 1933 gik en Del Hjælp over til Særhjælp, en Del til den forsikringsmæssige Hjælp. De strenge Retsvirkninger af den Del af Hjælpen, der blev tilbage som egentlig Fattighjælp, bevaredes indtil 1933, hvor Retsvirkningerne indskrænkes til den Hjælp, der ydes Vagabonder, forsømmelige Forsørgere etc., samt til den Hjælp, der ydes som fuld Forsørgelse gennem længere Tid.

Udspecialisering af Hjælpen i forskellige Former med forskellige Retsvirkninger og Adgangsbetingelser har været baaret af Synspunktet Skyld—Ikke-Skyld. Den er ført frem af humanistiske Idealer, der har fundet Grobund i demokratiske Partier, hvis Medlemmer selv har følt den truende Fare for Fattigdommen og Deklaseringen og blandt Slægtninge, Venner og Bekendte har set Eksempler paa Personer, der uden egen Skyld som Følge af Alderdom, Invaliditet, varig Sygdom el. lign. er kommet i Nød og er blevet afhængige af den offentlige Hjælp.

Hele denne Differentiering af Hjælpen maa nu antages principielt at være ført til Ende. Alene det, at den store Gruppe: Kommunehjælpen ikke er forbundet med andre Retsvirkninger end den mere formelle Pligt til Tilbagebetaling, gør, at Motiverne til yderligere Differentiering ikke er til Stede. Tilbage bliver derfor kun visse mindre Grænseproblemer, navnlig i Forholdet imellem Kommunehjælp og Fattighjælp. Det kan for visse Kategorier af Personer være tvivlsomt, hvorvidt og hvornaar Fattighjælps Virkninger bør indtræde, men man kan dog næppe vente, at disse Problemer vil give sig Udslag i Lovændringer. Den nugældende Ordning kommer saa nær det, der ønskes fra de herskende politiske Partiers Side, at den sikkert kommer til at bestaa indtil videre. Grænsen mellem Arbejdsløshedshjælp og Kommunehjælp er ligeledes en Problemgrænse, hvor Tiden maaske vil medføre mere rationelle Bestemmelser. Det drejer sig her om Reglerne for Udbetaling af Arbejdsløshedshjælp, et Omraade, hvor der gennem Tiderne stadig har staaet politiske Kampe.

Ogsaa ekstensivt er denne Udvikling kommet til et Mætningspunkt. Man har inddraget Invalider samt alle gamle over 60 Aar med Indtægter under visse Grænser under særlig Forsorg eller Forsikring. Differentierings- og Ekspansionsprocessen i vor Forsorgslovgivning i videste Forstand — der ses bort fra, at en Del af denne er organiseret forsikringsmæssigt — er altsaa nu i det store og hele afsluttet.

Derimod ligger der Problemer med Hensyn til Understøttelsens Højde. I den gamle Forordning af 1799 bestemtes det, at de fattige skal have det nødtørftige Underhold, hvilket anses som »det som til Føde, Klæder, Huusly og Varme er uundværligt for at vedligeholde Liv og Helsen«. I Forsorgslovens § 29 bestemmes det, at det sociale Udvalg skal drage »Omsorg for, at ingen trængende savner det nødvendige til Livets Ophold eller tilbørlig Pleje i Sygdomstilfælde«. Den gamle Forordning var altsaa rent formelt mere vidtgaaende end Forsorgsloven, idet der ogsaa krævedes det nødvendige for at opretholde Helbredet, de fattige skulde ikke blot leve, men ogsaa bevare deres Sundhed. Denne gamle humanistiske Tanke om, at Understøttelsen skal muliggøre en Ernæring, der sikrer Bevarelsen af Sundheden, lever stadig, selv om den ikke udtrykkelig er udtalt i Loven. Men samtidig er vort Kendskab til Ernæringens Betydning for Sundheden og vort Krav med Hensyn til Sundhedsstandarder steget. Folkeforbundet opstiller en Række fysiologisk bestemte Mini-

mumskrav, der let kommer til at virke som et politisk Krav om en tilsvarende Minimumsstandard for alle Mennesker. I Norge har en af Oslo Kommune i 1936 nedsat Komite taget hele Spørgsmaalet om en rationel ernæringsfysiologisk Vurdering af Understøttelsens Højde op til Behandling, og de Resultater, man foreløbig er kommet til, er af stor Interesse og kan i Forbindelse med Ideen om det sundhedsmæssige Minimum som Minimumskrav komme til at øve en ikke uvæsentlig Indflydelse<sup>1)</sup>.

Tilpasningen af Understøttelserne efter de ernæringsmæssige Krav sker naturligvis l e t t e s t ved Invaliderenten og Aldersrenten. Ved Kommunehjælp og Fattighjælp spiller Hensynet til det normale Erhvervslivs Lønninger en Rolle. Størst Chance har de ernæringsfysiologiske Synspunkter for at gøre sig gældende for de børnerige Familiers Vedkommende, idet det Tillæg til Understøttelsen, som Invaliderentenydere eller Kommunehjælpsunderstøttede modtager for hvert Barn, næppe er tilstrækkeligt til at dække Ekstraudgifterne ved Børnens Ernæring.

Senere end det karitative Motiv har Ønsket om at yde offentlig Støtte til gensidige, sociale Hjælpeforanstaltninger faaet Betydning for Sociallovgivningens Udformning. Det er dette Omraade, der danner Kernen i den Del af Socialpolitikken, som betegnes »den sociale Forsikring«. Det er den Linje, der fører tilbage til Lavenes og Gildernes gensidige Hjælp mellem selvstændige økonomiske Individuer med det Formaal at afbøde Virkningen af midlertidig Nedgang i Indtægten. Forskellen i Forhold til den karitative Socialpolitik ligger i de socialpolitiske skabende Motiver og derigennem i Kredsen af Personer, som Hjælpen omfatter. Den karitative Socialpolitik forudsætter en Ulighed mellem en trængende Modtager og en Giver; den udspringer af Medlidenhed eller Frygt. Den er individuel i sit Udspring, idet den kun vedrører Forholdet mellem to Personer. Den selvhjælpsstøttende Socialpolitik bygger paa en Flerhed af ligestillede, økonomisk mere eller mindre velstaaende Personer, der gensidig hjælper hinanden i Skadetilfælde. Den er derfor kollektivistisk i sit Udspring. Den bygger paa en paa Indtægt eller andre Kriterier bygget Begrænsning af de Personer, der omfattes af Ordningen, medens den karitative Socialpolitik omfatter alle, der er i Trang eller opfylder visse særlige af paagældendes egne økono-

<sup>1)</sup> Jfr. Karl Evang: Ernæring og Folkesundhed I, Socialt Tidsskrift Oktober—November 1937, S. 323 ff.



miske Bestræbelser uafhængige Betingelser (Indfødsret ell. lign.). De Ideer, der har været bestemmende for den særlige Organisation paa Forsikringsbasis, som alle Lande har valgt for den af Gensidighedsbestræbelser opstaaede Hjælp, er udtrykt i Ideen: »Hjælp til Selvhjælp«. Forestillingen udspringer af en Tendens til Klassificering efter Værdighed og støttes af almenmenneskelige og stærke Instinkter i Retning af at afsondre sig i Forhold til Personer, der i forskellige Henseender er daarligere stillet. Paa Basis af disse Instinktkomplekser opvokser en moraliserende Betragtning, der kommer til at lægge stærk Vægt paa det enkelte Individ Vilje til gennem Betaling af Forsikringskontingent at tilslutte sig Forsikringsordningen. Denne Ideverden kan politisk anvendes til Støtte for en Financieringsform, der lægger Udgifterne ved Foranstaltningerne paa den Kreds af Personer, der direkte nyder Fordel af disse. Socialforsikringen er derfor blevet gennemført under politiske Konstellationer, hvor de politiske Partier, der iøvrigt i flere Henseender har været Bærere af de socialpolitiske Ideer, kun var forholdsvis svage.

Sygekasserne i Danmark udviklede sig paa frivillig Basis og uden offentlig Støtte indtil Sygekasseloven af 1892; ved denne Lov gav det offentlige første Gang et økonomisk Tilskud til Sygekassernes indtægtsregulerende Virksomhed. Paa tilsvarende Maade gav Staten i 1907 et Tilskud til Arbejdsløshedskassernes Understøttelsesvirksomhed. Siden da er der i denne Henseende ikke sket noget principielt nyt indenfor denne Form for Sociallovgivning. Den frivillige Basis, hvorpaa disse Forsikringsformer byggede forinden Lovgivningen, er stadig bevaret; der er blot ved Socialreformen 1933 indført en Forpligtelse til at være bidragydende Medlem af en Sygekasse; det egentlige Medlemsskab som nydende Medlem er stadig frivilligt.

Ekstensivt har begge Former for Indtægtsregulering været i stadig Stigning, saaledes at nu ca. 80 % af alle Personer over 15 Aar er Medlem af en Sygekasse, og Arbejdsløshedskassernes Medlemstal udgør næsten Halvdelen af samtlige Personer, der er forsikret mod Ulykkestilfælde. Man vil antagelig endnu kunne forvente en vis Udvikling, navnlig af Arbejdsløshedskasserne indenfor bestemte endnu ikke mættede Fag, f. Eks. Handels- og Kontormedhjælpere og blandt Landbrugsarbejdere, men herudover maa man regne med, at Udviklingen er kommet til en Afslutning.

Spørgsmaalet om Differentiering af Hjælpen har jo en anden Karakter, end hvor det drejer sig om offentlig Understøttelse. Her

skal blot nævnes, at de selverhvervende Kvinder i den Tid, hvori de i Henhold til Bestemmelsen om Barselhvile er afskaaret fra at arbejde, kan oppebære en i Loven nærmere fastsat Understøttelse, for Københavns Vedkommende 3 Kr. 50 Øre pr. Dag. De Ideer, der ligger bag disse Bestemmelser, har hidtil kun været baseret paa en vis juridisk-økonomisk Betragtningssmaaede. Man mente, at naar man forbød Kvinder at arbejde i en vis Periode, maatte man ogsaa give dem en vis Erstatning for den tabte Arbejdsfortjeneste. Paa dette Omraade vil imidlertid det Idekompleks, der knytter sig til Befolkningsproblemet, kunne ventes at øve sin Indflydelse i Retning af at yde en egentlig Erstatning for den tabte Arbejdsfortjeneste. Naar man bortser herfra og fra Financieringspørgsmaal og Kontingentspørgsmaal, staar man næppe overfor principielle Ændringer eller væsentlige Nydannelser vedrørende denne paa gensidig Basis organiserede sociale Hjælp.

Langt senere end Ideen om Støtte til gensidige Hjælpeforanstaltninger dukker Ideen om Fordelingsregulering frem. Det er her den fordelingspolitiske Regulering, hvor det drejer sig om en Forandring af Fordelingen mellem Klasser eller mellem Produktionsfaktorer, der først har gjort sig gældende. Herhjemme har denne Form for Socialpolitik først faaet større Betydning i Forbindelse med Hjælpen til Landbruget under og efter Landbrugskrisen. Ved Fordelingen af Svinekort f. Eks. tager man fordelingspolitiske Hensyn. Fordelingen er saavel økonomisk som socialpolitisk bestemt, det sidste fordi man vil »hjælpe« det lille Brug. I den gennem den tvungne Voldgift hidførte offentlige Indflydelse paa Lønningerne har man ligeledes en Form for fordelingspolitisk Regulering.

I nær Forbindelse med den fordelingspolitiske Socialpolitik staar en Række *accessoriske* fordelingspolitiske Synspunkter, der har faaet praktisk Betydning i den senere Tid. Naar man skaffer Landbruget forøget Indtægt gennem Forhøjelse af Produktionspriserne f. Eks. ved Destruktion af Kød, faar man i et demokratisk Samfund let moralske og politiske Betæneligheder med Hensyn til at lade de daarligst stillede Personer i Byerne bidrage til denne Hjælp. Dette fører til, at man gennemfører Undtagelsesbestemmelser. Man indfører en Ordning, hvorefter der til trængende Personer samt til Alders- og Invalidere rentnydere uddeles Kort, der giver Adgang til at købe billigt Kød og Flæsk og billig Mælk. Denne Form for Socialpolitik er altsaa afledet af

andre socialpolitiske Foranstaltninger, og er et Udtryk for, hvorledes Indgreb i det økonomiske Liv ved at flytte Ansvaret bort fra de automatisk virkende økonomiske Kræfter over paa de politiske Parter, kræver nye regulerende Indgreb.

Den statslig regulerede Tilpasningsøkonomi, hvorunder vi lever, giver altsaa baade direkte og som Accessorium Socialpolitikken nye Synspunkter. Store Dele af Tilpasningsøkonomien er en Form for Socialpolitik. Denne Socialpolitikks Fremtid afhænger derfor af Tilpasningsøkonomiens Fortsættelse og Udvikling. Vi har her et Eksempel paa, at Socialpolitikken paa det nøjeste er knyttet direkte sammen med selve Landets økonomiske Udvikling og de politiske Ideer og Kræfter, som udspringer deraf.

Den Maade, hvorpaa Forbindelsen mellem Socialpolitik og Tilpasningsøkonomi hidtil har eksisteret, har som anført været den, at Socialpolitik har været en Del af Tilpasningsøkonomiens Indhold eller optraadt som et Accessorium til de principielle Foranstaltninger. Man kan imidlertid spørge, om Socialpolitikken kan indgaa paa anden Maade i et tilpasningsøkonomisk eller i et planøkonomisk System. Besvarelsen afhænger naturligvis af Tilpasningsøkonomiens eller Planøkonomiens nærmere Form og Indhold og er derfor for omfattende til at kunne behandles her. Men gaar vi ud fra, at man har et økonomisk System for sig, hvor de vigtigste økonomiske Kræfter, som virker for Øjeblikket, i det store og hele fortsat er gældende, kan Socialpolitikken faa den særlige Opgave at blive den Vej, ad hvilken socialpolitiske Ønsker kan gennemføres uden Konflikt med økonomiske Love. Vil man f. Eks. hæve Leveniveauet for visse Arbejderkategorier, kan dette ske direkte gennem Fastsættelse af en højere Løn. Dermed indtræder en Række økonomiske Virkninger, der tenderer mod at hidføre Arbejdsløshed i Faget. Men Indtægtsforhøjelsen kan ogsaa ske indirekte, derved at forskellige Goder eller Pengeindtægter tilføres denne Arbejdergruppe gennem socialpolitiske Foranstaltninger. I saa Fald er de økonomiske Virkninger helt andre. Det samme Problem foreligger, hvis man vil skaffe Arbejderne Kompensation for Løntabet ved en Arbejdstidsforkortelse. Socialpolitikken bliver paa denne Maade et Led i de rationelle tilpasningsøkonomiske eller planøkonomiske Overvejelser. Den er ikke blot en Del af den bevidst dirigerede Økonomis Indhold, men en Del af dens Form; den er selve Resultatet af den økonomiske Rationalitet i den planøkonomiske Ide. Jeg skal ikke komme dybere ind paa disse Spørgsmaal her, men jeg tror, det kan være af Betydning

at pege paa, at et lille Land som Danmark, der mere end noget Land i Verden er afhængig af sin Udenrigshandel og dennes Omskiftelser, og som samtidig bestræber sig paa at føre den brede Befolknings Levestandard saa usvækket som muligt gennem de økonomiske Omskiftelser, som vi kan blive ud sat for, i højere Grad end noget andet Land kan blive nødt til at tage disse socialpolitiske Former for Tilpasningsøkonomi op til Overvejelse. Vor Chance for at opretholde en Levestandard for Arbejderne kan maaske blive afhængig af vor Dygtighed til at anvende denne Tankegang og gennemføre den i Praksis.

Foruden de fordelingspolitiske og accesoriske fordelingspolitiske Foranstaltninger omfatter Fordelingsreguleringen indenfor Socialpolitiken ogsaa den Fordeling, der finder Sted under Hensyn til Forskellen i Behov. Denne fordelingsetiske Indtægtsregulering er ret ny som praktisk Ide i Socialpolitiken, selv om den som abstrakt Teori gaar meget langt tilbage i Tiden, bl. a. i den kendte Formel: »Arbejde efter Evne og nyde efter Behov«. Ideen har dog næppe tilstrækkelige Bærekraft alene, men kan faa Betydning, naar den støttes af socialhygiejniske eller befolkningspolitiske Betragtninger. Naar man foreslaar Huslejetilskud til børnerige Familier, er det fordelingsetiske, hygiejniske og befolkningspolitiske Motiver, der gaar Haand i Haand. Paa dette Omraade har Befolkningskommissionen jo fremsat Forslag<sup>1)</sup>, der med faa Ændringer er tiltraadt af Regeringen<sup>2)</sup>. I en Betænkning, der nylig er afgivet af en under Undervisningsministeriet nedsat Kommission<sup>3)</sup>, gaar man ind for en gratis Skolefrokost for alle Skolebørn. Synspunktet, som denne Kommission har anlagt, er alene det sundhedsmæssige. Befolkningskommissionen vil antagelig stille Forslag om det samme og underbygge det foruden med hygiejniske Synspunkter ogsaa med de fordelingsetiske og befolkningspolitiske. Befolkningskommissionen har desuden stillet Forslag om, at de Udgifter, der er forbundet med Børnenes Fødsel, fordeles paa alle Samfundets Med-

---

<sup>1)</sup> Betænkning (Nr. 2) afgivet af Befolkningskommissionen af 1935 angaaende Laan til Boligbyggeri og Huslejeftadrag for mindrebemidlede, børnerige Familier, Kbhvn. 1937.

<sup>2)</sup> Jfr. Forslag til Lov om Boligbyggeri og Huslejenedsættelse for mindrebemidlede børnerige Familier (Rigsdagssamlingen 1937—38).

<sup>3)</sup> Betænkning afgivet af Kommissionen til Drøftelse af Skolens, navnlig Folkeskolens hygiejniske Forhold og Opgaver, 1. Del, S. 101, 108—117 og S. 132—140, Kbhvn. 1937.

lemmer'). Ogsaa her er det fordelingsetiske og befolkningspolitiske Synspunkter, der er bestemmende. Man er efterhaanden kommet til den Erkendelse, at det ikke er saa selvfølgerigt, som man tidligere gik ud fra, at en Række af de Udgifter, der er forbundet med at fostre og opdrage Børn, betales af den enkelte Familie. Man erkender, at Samfundet har en Medinteresse og et Medansvar for Børnene, og at det derefter er naturligt, at en Række Udgifter ikke blot ved Børnenes Skolegang, men til Ernæring og Udgiften ved Fødslen og Boligudgifterne overgaar til Stat og Kommune.

Dette fører over til de befolkningspolitiske Motiver, der udspringer af Ønsket om at forøge Fødslernes Antal eller reducere Børnedødeligheden saa stærkt, at Befolkningsantallet hindres i at gaa tilbage. Hermed er man inde paa de allersidste Idedannelser indenfor Socialpolitiken. Indenfor den indtægtsregulerende Socialpolitik virker de som sagt i det store og hele i samme Retning som de fordelingsetiske. I det Forslag, der er fremsat fra Befolkningskommissionen om at give selverhvervende Kvinder Ret til Erstatning for den Arbejdsfortjeneste, de mister i Tilfælde af Fødsel, er det dog de befolkningspolitiske Synspunkter, der er dominerende<sup>2)</sup>. Man ser altsaa, at baade de fordelingsetiske og befolkningspolitiske Synspunkter indenfor den indtægtsregulerende Socialpolitik har sat det forberedende Lovgivningsarbejde i Bevægelse. Om disse Synspunkter har Kraft til at bære igennem Regering og Rigsdag, kan man jo ikke vide noget om, men meget taler for, at disse Synspunkter i stigende Grad vil præge Fremtidens Socialpolitik.

Det foregaaende har vist, at den indtægtsregulerende Socialpolitik har udviklet sig fra en simpel Organisering af den individuelle karitative Hjælp til fattige til dennes Udbygning i Forsorgs- og Forsikringslovgivningen, videre over den mutualistiske til den fordelingsregulerende Socialpolitik, stadig omspændende flere og flere Persongrupper og Personer langt over Tranggrænsen, indtil den i den befolkningspolitiske Udformning faar hele Befolkningens talmæssige Opretholdelse til Formaal og som Led i den økonomisk rationelle Planøkonomi indgaar i et Lands almindelige, hele Befolkningen omfattende økonomiske Politik. Fra den isolerede Hjælp til enkelte Individuer til generel Befolkningspoli-

<sup>1)</sup> Betænkning (Nr. 3) afgivet af Befolkningskommissionen angaaende Moderens Rettigheder i Anledning af Fødsel samt angaaende Seksualoplysning, Kbhvn. 1938.

<sup>2)</sup> Jfr. anf. Betænkning Nr. 3.

tik og Planøkonomi — det er Udviklingslinien for den indtægtsregulerende Del af Socialpolitiken.

Jeg skal herefter gaa over til den social-organisatoriske Socialpolitik. De ældste Synspunkter paa dette Omraade er af straffemæssig Karakter. Man anbringer arbejdsu villige Personer, Vagabonder o. lign. paa Tvangsarbejdsanstalter af forskellig Art. Disse Synspunkter har Betydning den Dag i Dag, uden dog at blive effektuerede med samme Strenghed som i ældre Tid. Ogsaa Fattighusene havde en Karakter af Tvang, noget, der dog nu er forsvundet.

Der ligger dog paa dette Omraade et Problem, som det sikkert bliver Fremtidens Opgave at løse, nemlig Spørgsmaalet om, hvilke Beføjelser administrative Organer bør have til at berøve subsistensløse Personer deres Frihed. Ved Socialreformen fik man paa dette Omraade gennemført skærpende Bestemmelser, der staar i Modstrid med den humane Tendens, der iøvrigt gør sig gældende indenfor Sociallovgivningen og med den Respekt for Individene og deres Frihed, der præger Landets almindelige Lovgivning. Man maa haabe, at denne Afgang fra den normale socialpolitiske og strafferetlige Udvikling<sup>1)</sup>, der sikkert ved Socialreformens ilsomme Gennemførelse er undsluppet Rigsdagens Opmærksomhed, vil blive ændret.

Iøvrigt er det sandsynligt, at man i Fremtiden vil komme ind paa en mere differentieret Behandling af disse Personer — hvilket er af stor Betydning — men Hovedlinierne paa dette Omraade maa, bortset herfra, antages at ligge fast.

De næste Synspunkter, der gør sig gældende, er de mere karitative-rationelle. Man ser, at der maa andre Former for Hjælp til overfor aandssvage, sindsyge o. s. v., end at yde Understøttelse. Man begynder saa at oprette Anstalter for disse Personer; det første Sindssygehospital blev oprettet i 1852, den første Aandssvageanstalt i 1855. Bestræbelserne for at hjælpe de vanskelige begyndte i Halvfjerdserne. Omtrent samtidig kom den organiserede Hjælp til døvstumme og blinde. Siden har der fundet en stadig Udvidelse og Uddybning af denne Form for Forsorg Sted, bl. a. betød Socialreformen af 1933 en væsentlig Udvidelse af Aandssvageforsorgen. Vor Særforsorg er som Resultat af denne Udvikling paa mange Punkter, f. Eks. for Aandssvageforsorgen

<sup>1)</sup> Jfr. Tyge Haarløv: Offentlig Forsorg og personlig Frihed i »Juristen« 1. Februar 1937.

og Vanføreforsorgens Vedkommende, blevet forbilledlig. Den rent anstaltsmæssige Side af denne Form for Forsorg har nu naaet en saadan Udvikling, at Fremtiden næppe vil betyde væsentlige Ændringer — de mindre Problemer vil vi springe over i denne Oversigt, hvor det gælder om at faa de store Linier frem.

Problemerne bestaar derimod for de Særforsorgspatienter, der ikke har Anstaltsophold Behov, men paa en eller anden Maade skal anbringes ude i Samfundet. Det gælder om at finde Leveformer indenfor Samfundet, hvor der i særlig Grad tages Hensyn til de paagældendes Svaghed. I visse Tilfælde løses Problemet ved Anbringelse i kontrolleret Familiepleje (f. Eks. for aandsvage). Vanskeligere bliver Forholdet derimod for de Personer, f. Eks. Invalider, der skal finde en Plads i Samfundets Produktionsproces. Man staar her overfor Organisationsproblemer af langt større Rækkevidde, end hvor det drejer sig om at oprette og indrette en Anstalt. Det er derfor naturligt, at denne Side af Særforsorgen er den, der er udviklet allersenest. Der er oprettet særlige Produktionssteder for blinde og for Invalider, f. Eks. A/S »Blindes Arbejde« og Arbejdsskolen paa Amager. Naar derimod Invalider skal anbringes udenfor de særlige for dem indrettede Produktionssteder, bliver Vanskelighederne større. Der findes et særligt Kontor for Arbejdsanvisning for Invalider, men Resultatet af dette Arbejde er meget pauvert. Man kommer her i Strid med den enkelte Arbejdsgivers Interesse i at faa saa effektiv en Arbejdskraft som muligt, en Interesse, der iøvrigt ogsaa gør sig gældende, hvor det offentlige er Arbejdsgiver.

Helt uløst ligger Problemet hen, naar vi gaar videre og betragter alle dem, der ligger paa Grænsen af Invaliditet eller Aandsvaghed eller har andre alvorlige psykologiske Mangler. Er en Mand først erklæret for Invalid, gøres der dog noget for at skaffe ham Arbejde, men den, der har saa meget Arbejdskraft, at hans Arbejdsevne ikke er nedsat til  $\frac{1}{3}$ , maa klare sig selv. I vore Tider, hvor Tempo og Arbejdsintensitet stiger, og hvor stadig større Arbejdsomraader kommer ind under de ved Overenskomst fastsatte Lønninger, har disse Personer ofte ikke større Chance for at faa Arbejde end de egentlig Invalider. De hører til den secunda Arbejdskraft, der fylder op i de langvarigt arbejdsløses Rækker. De humane Synspunkter, der ligger bag hele Særforsorgen taler for ogsaa at hjælpe disse Mennesker paa Plads i Samfundet. Men Spørgsmaalet er, om disse Motiver er stærke nok til at bringe en Løsning i Land igennem de store Vanskeligheder, baade af øko-



nomisk og anden Art, som her gør sig gældende? Interessen for de egentlige aandssvage eller de egentlige Invalidere er ofte stærkere end Interessen for dem, der uden at være betegnet som Invalidere eller aandssvage lever i Samfundet som alle andre Borgere og bare »ikke kan klare sig«. Og da Vanskelighederne ved at skabe særlige Hjælpeforanstaltninger naturligvis vokser, baade naar Antallet stiger, og naar Forskellen mellem dem, der skal hjælpes, og de normale Arbejdere bliver mindre, er det svært at sige noget om Udsigterne paa dette Punkt. Antagelig maa man dog vente, at Tiden efterhaanden vil modnes for Forsøg paa en Løsning af denne Opgave. Men man maa dog gøre opmærksom paa, at Vanskelighederne ved en virkelig Løsning under privatkapitalistiske Produktionsformer er saa store, at de næppe kan overvindes helt. Om Løsningsforsøgene skal lykkes i noget større Omfang, afhænger altsaa af, om der vil finde en Udvikling Sted, hvorved større Dele af Produktionslivet vil komme ind under Produktionsformer, hvor andre Hensyn end de privatøkonomiske er bestemmende.

De karitativt-rationelle Synspunkter, der begyndte som en Anstaltsanbringelse af udpræget aandssvage og sindssyge, ender altsaa med at indgaa som Led i samfundsøkonomiske Betragtninger af helt almindelig Karakter angaaende Samfundets Organisationsprincipper. Atter en Udvikling fra det uendeligt lille til det uendeligt store.

At tilvejebringe Organisationsformer i Samfundet, der passer til de mindre anvendelige Individuer, er kun den ene Side af de nødvendige Tilpasningsforanstaltninger, den anden Side er at uddanne Individierne saaledes, at de kan passe ind i Samfundets Arbejdsorganisation. Derfor spiller de pædagogiske Motiver en ligesaa stor Rolle indenfor den socialorganisatoriske Del af Socialpolitiken som de karitativt-rationelle. De pædagogiske Synspunkter er dukket senere op end de Synspunkter, der fører til Anstaltsanbringelse el. lign., men indtager nu en central Plads indenfor Særforsorgen. Det gælder ogsaa her, at man er videst fremme ved Oplæring af de Personer, der er kommet ind under Forsorgen, medens Problemet om, hvad man i denne Henseende skal gøre for dem, der ligger paa Grænsen, stadig er uløst.

Indenfor den indtægtsregulerende Socialpolitik har de forebyggende Synspunkter i snævrere Forstand ikke spillet særlig stor Rolle. Det kan dog nævnes, at man allerede i den gamle Forordning af 1799 skrev,

»... men da det ogsaa er vigtigt og gavnligt, at forekomme saadan Trang, saa forbeholdes det Direktionen og gøres den til Pligt, naar og saavidt den ved offentlig eller privat Godgjørenhed eller ved Besparelse dertil kan sættes istand, at antage sig saadanne Familier eller enkelte Personer, som ved Sygdoms- eller Uheldstilfælde ere nedtrykte og staae Fare for at kunne blive Almisselemmer, og at understøtte dem i Tide ved Forskud, Gjældsbetaling, Værktøis Indløsning eller Anskaffelse og deslige;«<sup>1)</sup>.

De forebyggende Synspunkter i videre Forstand fører imidlertid langt ud over Fattigforsorgens Rammer. De fører ind paa Aarsagen til Fattigdommen: Indkomstfordeling, Boligforhold, Opdragelse etc. De fører altsaa fra Socialreformen til Samfundsreformen. Kommer man først ind paa disse Problemer, staar man midt i den Idéverden, der præger hele den kulturelle og økonomiske Udvikling. Man ender derfor i de store politiske Strids spørgsmål, hvor Socialpolitikens forebyggende Synspunkter kun kan blive et af de mange, der optræder paa denne vidtspændende Kampplads.

Indenfor den socialorganisatoriske Socialpolitik er der større Mulighed for at anlægge forebyggende Synspunkter uden derved at komme i Karamboulage med de politiske Livsopfattelser. Det er i første Række Børnene, man her har haft for Øje. Ved at fjerne Børn fra uegnede Hjem eller tage sig af Børn, der viste en særlig vanskelig Karakter, søger man at give Børnene et bedre Opvækstmilieu. De videregaaende socialt forebyggende Synspunkter er man endnu ikke kommet ind paa. Efterhaanden vil Forstaaelsen heraf gøre sig gældende, og man vil som første Trin i en saadan Politik ligesom i andre Lande begynde paa samtidig med Fjernelsen af Børnene at skaffe omhyggelige Oplysninger om de Forhold af social Karakter, der fører til Fjernelsen. Dette vil skabe Grundlaget for en videregaaende socialt forebyggende Politik. Fremtiden har ogsaa en Række Problemer at løse ved Anbringelsen af Børnene. Differentieringen af Børnene efter deres særlige psykiske Forhold og en deraf følgende Anbringelse paa Hjem, der er særlig indrettet efter de forskellige Typer af Børn, vil brede sig. Ogsaa selve Fjernelsesbeslutningen, der nu ligger hos Børneværnsudvalgene, vil antagelig i stigende Grad blive præget af mere Rationalitet og psykologisk Forstaaelse. Børneforsorgen vil derfor antagelig udvikle sig mod en mere socialt præget Profylaxe, en psykologisk underbygget og derfor mere

<sup>1)</sup> Plan for Københavns Fattigvæsen af 1. Juli 1799 § 36.

differentieret Behandling af Børnene og komme ind under mere rationelle Administrationsformer.

De Strukturændringer i Samfundets økonomiske Opbygning, der har ført til, at Kvinderne i stigende Grad har Arbejde udenfor Hjemmet, har stillet Socialpolitiken overfor visse tilpasningsorganisatoriske Opgaver særlig med Hensyn til Børn. Man har maattet skabe Organer, der kan tage sig af Børnene i Moderens Arbejdstid. Der oprettes Vuggestuer og Børnehaver. Alleerede Forordningen af 1799 bestemte

»For yngre Børn under 5 Aar indrettes, naar saadant kan skee, enten i Skolebygningerne, eller andetsteds, særskilte Værelser, hvor et eller flere skikkelige aldrende Fruentimmer kunne have Omsorg for og Tilsyn med saadanne Børn.«

Men det er jo først i dette Aarhundrede, at denne Udvikling har taget nogen Fart. Efterhaanden fik man Øjnene op for Børnehavernes selvstændige pædagogiske Værdi. Man blev klar over, at de giver Børnene et rigere Levemilieu, end den moderne børnefattige Byfamilie kan give. Ogsaa denne pædagogiske Betydning rubricerer dem derfor blandt de tilpasningsorganisatoriske Bestræbelser indenfor Socialpolitiken. Fritidshjemmene er ligeledes fremvokset af Moderens Udearbejde og af Bylivet overhovedet. Hele denne Gren af Socialpolitiken er i stadig Udvikling baade kvantitativt og kvalitativt. Helt rationelle Former har man naaet ved de endnu ikke her i Landet eksisterende Familiehuse (med en uheldig Betegnelse kaldet kollektive Huse), der er forsynet baade med Børnehaver, Vuggestuer, Fritidshjem og samtidig ogsaa byder Lettelser, hvad Madlavningen angaar.

Et yderligere Skub fremad vil hele denne Udvikling faa paa Grund af den befolkningspolitiske Interesse, der knytter sig til disse Spørgsmaal. De befolkningspolitiske Synspunkters Vækst vil betyde en Vækst i hele den tilpasningsorganisatoriske Børneforsorg og betyde en stigende Interesse for og Forstaaelse af Familiehusernes Betydning. Som bekendt har Befolkningsskmissionen afgivet en foreløbig Betænkning om dette Spørgsmaal<sup>1)</sup> og vil snart fremkomme med en Betænkning, hvor Spørgsmaalet tages op i hele dets Bredde, og hvor man vil foreslaa en væsentlig Udvidelse af det offentliges Støtte til og Indflydelse paa denne Forsorgsgren.

<sup>1)</sup> Jfr. Befolkningsskmissionens Betænkninger (Nr. 1). Foreløbig Betænkning vedrørende Børnehavespørgsmaalet m. v. Kbhvn. 1936.

Man vil have bemærket, at man ogsaa indenfor den socialorganisatoriske Del af Socialpolitiken har gennemløbet en Udvikling fra forholdsvis let løste Særopgaver til dybt indgribende almindelige Samfundsopgaver. Ved Udvidelsen af de karitativt-rationelle Synspunkter til stadig større Kredse af Personer og ved Tilføjel- sen af profylaktiske, pædagogiske, tilpasningsorganisatoriske og befolkningspolitiske Synspunkter kommer man ind paa vidtspæn- dende samfundsorganisatoriske sociale og samfundsstrukturelle Problemer gennem hvis Løsning, den fremtidige Udvikling vil gaa.

Medens de forebyggende Synspunkter som sagt kun spil- lede en ringe Rolle under den indtægtsregulerende Del af Social- politiken har de allerede under den socialorganisatoriske Social- politik faaet en meget omfattende Betydning, men i den social- hygiejniske Del af Socialpolitiken bliver de ganske domine- rende. De forebyggende Synspunkter er paa dette som paa andre Omraader kommet sent til Verden. Iøvrigt er hele den socialhygiej- niske Del af Socialpolitiken af ret ny Dato. En Undtagelse er kun Arbejderbeskyttelsen, der gaar ret langt tilbage i Tiden. Hos os faar vi de første Arbejderbeskyttelsesbestemmelser i 1832 og 1851. Det var de mere graverende Tilfælde, man traadte op imod. Først sent fik man Øjnene op for de Farer, der ikke medførte, at Folk ligefrem blev skaaret i Stykker. Efter Arbejderbeskyttelsen var det Tuberkulosens Bekæmpelse man tog fat paa, senere kom Be- stemmelserne om tvungen Barselhvile for Fabrikarbejdersker, Beskyttelse mod Erhvervssygdomme, derefter Børneplejestatio- nerne og Skolelægerne, allersidst har vi faaet Sundhedsplejer- skerne. Udviklingen paa dette Punkt er langt fra gaaet i Staa. Paa talrige Omraader breder de hygiejniske Synspunkter sig. Skolelægen bliver Reglen paa alle Skoler. Man vil komme ind paa Tandlægebehandling af alle Børn i Forskolealderen. Oprettelsen af Moderskabsinstitutioner er vedtaget, og almindelig Skolebespis- ning for alle Børn er som sagt allerede foreslaaet. Forslag om bil- lig Mælk til Børn og til svangre Kvinder er fremsat i foreløbig Form af Befolkningskommissionen. Forslag om forbedret Bar- selhjælp, der letter det for Moderen at blive sammen med det spæde Barn, er ligeledes fremsat<sup>1)</sup>. Lægernes Arbejde vil i sti- gende Grad blive præget af Profylaxen. Den af Lægerne nedsatte

---

<sup>1)</sup> Jfr. anf. Betænkning Nr. 3.

Hygiejnekomité er Udtryk herfor. Ernæringsspørgsmaalet trænger sig paa og vil antageligvis i Fremtiden i stigende Grad sætte sit Præg paa Socialpolitiken<sup>1)</sup>. Men iøvrigt ligger der paa dette Omraade mange organisatoriske Opgaver at løse.

Det socialhygiejniske Omraade præges dog ogsaa af andre Synspunkter end de forebyggende. Man kommer ogsaa her ind paa Foranstaltninger, der blot motiveres med, at de er til Gavn og Glæde for den brede Befolkning; altsaa Motiver, der svarer til de fordelingsregulerende indenfor den indtægtsregulerende Socialpolitik. Staten og visse Kommuner Foranstaltninger for at sænke Huslejen og dermed forbedre Boligforholdene for de mindre bemidlede kan ogsaa ses som en fordelingsregulerende socialhygiejniske Foranstaltning, der rækker ud over det forebyggende. Anlæg af Sportspladser og Badeanstalter er Udtryk for en lignende positiv Politik. Og for at gaa over til et helt andet Felt: den lettere Adgang til at føde paa Klinik, den udvidede Adgang til Narkose under Fødslen, som Befolkningskommissionen har foreslaaet<sup>2)</sup>, viser ogsaa, at de fordelingsregulerende Synspunkter er af Betydning og i Vækst indenfor denne Gren af Socialpolitiken.

Ogsaa de socialpædagogiske Synspunkter optræder her; f. Eks. vil der sikkert til Moderskabsinstitutionerne blive knyttet en Moderskole, hvor der om Aftenen holdes oplysende Foredrag<sup>3)</sup> og vises Film om Børnepleje, og fra Kvindeforeningernes og Lægernes Side er der i den senere Tid gjort et stort Arbejde for at sprede Oplysning om Børnehygiejnen.

Naturligvis har ogsaa de befolkningspolitiske Motiver deres Plads i denne Gruppe; de betyder blot en yderligere Motivering af en Del af de profylaktisk motiverede Foranstaltninger og munder derfor ikke ud i nye selvstændige Forslag.

Fra denne af de mere upolitiske Problemer saa stærkt prægede Gruppe gaar vi til sidst over til den produktionsorganisatoriske Del af Socialpolitiken. Bortset fra en enkelt Del, nemlig Lærlingeloven, der gaar forholdsvis langt tilbage i Tiden, staar vi her midt i Problemer fra Dagens Strid og Kamp, Problemer, der for Størstedelen er uløste og derfor giver Fremtiden en rig og udbytterig Tumleplads. Samtidig er vi kommet ind paa det Om-

<sup>1)</sup> Jfr. Evang: Ernæring og Folkesundhed, Socialt Tidsskrift Okt.—Nov. og Dec. 1937.

<sup>2)</sup> Jfr. anf. Betænkning Nr. 3.

<sup>3)</sup> Jfr. anf. Betænkning Nr. 3, S. 74—75.

raade, hvor Socialpolitiken staar overfor de største Vanskeligheder af økonomisk og anden Art. Det er her de store generelle Samfundsproblemer, det gælder om at løse, Problemer, hvor talrige Hensyn af højst forskellig Karakter gør sig gældende, og hvor Interesses modsætningerne i Politiken træder klart frem i Dagens Lys.

Fredeligst i denne Henseende er de Foranstaltninger, der ledes af de socialpædagogiske Motiver, men ikke des mindre har f. Eks. Spørgsmaalet om Lærlingeloven været Genstand for stærke politiske Stridigheder i Aarevis, og den ny Lovs Gennemførelse skyldes kun de ændrede politiske Magtforhold. I de Kurser for arbejdsløse, der findes, er man dog paa helt fredelig politisk Grund. De langvarigt arbejdsløse aabner nye Problemer paa dette Omraade. Man kommer ind paa Tanken om at tilvejebringe en Erhvervsskifteuddannelse for arbejdsløse indenfor overfyldte Fag uden Fremtidsudsigter eller for arbejdsløse, der er kommet ind i Fag, der ikke passer til deres Evner. Endnu er disse Tanker dog ikke ført over i Praksis.

Gaar man over til de Foranstaltninger, der udspringer af beskæftigelsesregulerende Motiver, hører Erhvervsvejledningen til de Omraader, som i den senere Tid har været under en vis Udvikling. Det er dog her praktisk talt alene den negative Erhvervsvejledning, der gaar ud paa at raade Folk fra at søge ind i Fag, som ikke svarer til deres Evner, der har Betydning. Man kan sikkert vente en fortsat stigende Anvendelse af denne Form for Erhvervsvejledning. Den positive Erhvervsvejledning, hvor man henviser en Person til bestemte Erhverv, der passer til hans Evner, har som forstaaeligt er ikke spillet nogen stor Rolle. Og gaar man over til den økonomiske Erhvervsvejledning, hvor man paa Basis af en Vurdering af Fagenes Fremtidschancer raader de unge til at vælge bestemte Brancher eller raader dem fra visse andre, er man inde paa Omraader, der foreløbig hører hjemme i Teoriernes Verden. En saadan Erhvervsvejledning kræver en langt større Indsigt i det økonomiske Liv og en større Indflydelse fra det offentlige Side, end man har i Øjeblikket, før der er tilvejebragt de nødvendige Betingelser for at kunne tage Ansvar for dens Gennemførelse.

Senere end Erhvervsvejledningen er Tankerne om den forebyggende Konjunkturpolitik kommet frem. Hvad der er udrettet paa dette Omraade af egentlige forebyggende Foranstaltninger, er heller ikke meget. Derimod har man under Krisen ført

en Politik, der tilsigtede at sætte Produktionen i Gang igen eller at hindre yderligere Nedgang. Kronesænkningen, Valutaordningen og Boligbyggeriets Igangsættelse i 1933 har været de Midler, man anvendte for at forøge Beskæftigelsen. Disse Foranstaltninger var dog mere af kurative end af forebyggende Art. De forskellige Beskæftigelsesforanstaltninger for arbejdsløse hører ogsaa ind under disse kurative Synspunkter. Det er ikke her muligt at komme ind paa de talrige Spørgsmaal, der staar i Forbindelse med den profylaktiske og kurative Beskæftigelsesregulering; det er nok at sige, at der her ligger et rigt Felt af Problemer for Fremtidens sociale og økonomiske Politik; thi at udskille det socialpolitiske fra det økonomiske er naturligvis ikke muligt, hvor det drejer sig om saa generelle samfundsøkonomiske Foranstaltninger.

Ogsaa her har vi altsaa et Eksempel paa en Udvikling, der gaar fra det enkelte Individ (Erhvervsvejledning) frem til en almindelig Politik omfattende Samfundet som Helhed og fra Foranstaltninger, der ledes ud fra enkelte isolerede Synspunkter, til Foranstaltninger, der vokser frem af et Samspil af talrige uensartede og stærkt politiske Motiver, samt endelig fra Foranstaltninger, der begynder med at løse forholdsvis lette Opgaver, til saadanne, som ender med at tage Kampen op med de mest komplicerede og uoverskuelige Problemer.

De arbejdsbetingelsesregulerende Motiver eller maaske rettere de Bestræbelser, der tilsigter at stille Arbejderne bedre indenfor Produktionen (svarende til de fordelingsregulerende Foranstaltninger indenfor den indtægtsregulerende og socialhygiejniske Del af Socialpolitiken) gaar tilbage dels til Arbejderbeskyttelseslovgivningen (der dog særlig er præget af socialhygiejnisk forebyggende Synspunkter) og Tyende- og Lærlingeloves Beskyttelsesbestemmelser. Arbejderbeskyttelsen vil udvikle sig fra at forebygge Ulykkestilfælde og Sygdomme til positivt at skaffe Arbejderne gode og behagelige Arbejdsforhold. De Bestræbelser, der allerede findes for f. Eks. at give Arbejderne gode Spiselokaler og lyse og luftige Arbejdslokaler, vil brede sig. Den Kommission angaaende Arbejderbeskyttelseslovens Revidering, der sidder, vil antagelig afgive en Betænkning om at styrke Udviklingen i denne Retning; i alle Tilfælde er Tanken levende, og støttet til stærke politiske Kræfter, som den er, vil den ikke kunne undgaa at føre til Resultater. I andre Lande har Minimallønsbestemmelser eksisteret i mange Aar. Bestem-



melserne af 1918 om Regulering af Arbejdstiden hører hjemme i denne Gruppe. Spørgsmaalet om en Nedsættelse af Arbejdstiden har jo været paa Tale i mange Aar, og selv om det næppe er sandsynligt, at der vil ske saa forfærdelig meget paa dette Omraade, er der dog en Del, der taler for, at disse Ønsker vil give sig visse Udslag. Ferieordningen er ogsaa aktuel. Som bekendt er der i Februar i Aar fremsat Lovforslag om almindelig Ferie for alle. De mere abstrakte — og gamle — Ønsker om Arbejdernes Andel i Ledelsen af Virksomhederne hører dog ikke hjemme blandt de mere aktuelle socialpolitiske Problemer, bl. a. ogsaa fordi disse Tanker endnu ikke har faaet deres endelige Udformning. Overhovedet fører Spørgsmaalet om den Betydning, det har for Arbejdernes Stilling i Produktionen, at Virksomheden ledes efter andre Principper end de strengt privatkapitalistiske, ind paa saa store samfundsorganisatoriske Problemer, at man hverken kan vente nogen Løsning i den nærmeste Tid eller nogen almindelig Løsning efter kategoriske Principper.

Jeg kan endelig tilføje, at ogsaa indenfor den produktionsorganisatoriske Del af Socialpolitiken spiller de befolkningspolitiske Synspunkter en Rolle. Da Indtægtens manglende Stabilitet sikkert er en vigtig Faktor i Forklaringen af det ringe Børnetal, faar Beskæftigelsesreguleringen sin store befolkningspolitiske Betydning. Bestemmelser om Sikring mod Opsigelse i Tilfælde af Fødsel udspringer ligeledes af befolkningspolitiske Motiver.

Socialpolitikens Omraade

Socialpolitikens Omraade				
Socialpolitikens Motiver	indtægtsregulerende	socialorganisatoriske	socialhygiejniske	produktionsorganisatoriske
	karitative og socialpacifistiske	straffemæssige karitativt-rationelle	profylaktiske pædagogiske	pædagogiske beskæftigelsesregulerende
	selvhjælpsstøttende fordelingsregulerende	pædagogiske	fordelingsregulerende	a. profylaktiske
	a. fordelingspolitiske	profylaktiske	befolkningspolitiske	b. kurative
	b. accessoriske	tilpasningsorganisatoriske		arbejdsbetingelsesregulerende
	c. fordelingspolitiske	organisatoriske		befolkningspolitiske
	befolkningspolitiske	befolkningspolitiske		planøkonomiske
	planøkonomisk-rationelle			

Skal vi nu til sidst tage et sammenfattende Blik over de mange Kraftlinier, der gør sig gældende, kan man faa det ved at se paa det opstillede Skema, der kort udtrykker det tidligere anførte. Det giver et Billede af Socialpolitikens Udvikling og dermed et

Overblik over de Fronter, hvor Udviklingen skrider frem. Udviklingen er i store Træk begyndt øverst til venstre og har bredt sig nedad og udad til højre; samtidig har der indenfor hvert Omraade fundet en Udvikling Sted i Intensitet, som vi altsaa maa tænke os foregaa i en tredie Dimension. Skal vi resumere, hvad vi har sagt, kan vi altsaa sige, at Udviklingen er gaaet

fra de faa Motiver til de mange,  
 fra det isolerede Tilfælde til de generelle Fænomener,  
 fra de trængende Personer til de velstillede Personer,  
 fra de individuelle Synspunkter til de samfundsbetonede Synspunkter,  
 fra de simple Foranstaltninger til de komplicerede Foranstaltninger,  
 fra de afhjælpende Foranstaltninger til de konstruktive Foranstaltninger,  
 fra Indtægtsregulering til Produktionsorganisation,  
 fra Socialpolitik i gammeldags Forstand til Planøkonomi i moderne Forstand.

Socialpolitiken er i Udvikling, den lægger nye Omraader, nye Mennesker ind under sig, den optager nye Synspunkter, stiler imod nye Maal. Den kan ikke længere udskilles som en vis særskilt Del af Samfundspolitikken. Den gør sig gældende, viser sit Ansigt overalt. Den er ikke et Omraade, men et Sæt af Synspunkter og Motiver, der kan anlægges paa alle — eller næsten alle — offentlige Foranstaltninger. Socialpolitikens Fremtid er derfor et Spørgsmaal om disse Synspunkters Fremtid sammenholdt med de Vanskeligheder, der er forbundet med at praktisere dem. Det er dette, jeg har søgt at vise i det foregaaende: Socialpolitikens Kraftlinier forsigtigt ekstrapolerede ud i Fremtiden.