

Histories magt i kommissioner og parlamentarisk politik

Anette Warring, professor, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitet, anew@ruc.dk

Artiklen er et sammenlignende casestudie af, hvorvidt, hvordan og med hvilke funktioner historie blev brugt i Socialreformkommissionens (1964-1972) og Velfærdskommissionens (2003-2006) betænkning/rapport samt i folketingsdebatterne om centrale lovforslag, der fulgte i kølvandet på kommissionernes anbefalinger. Teoretisk tages udgangspunkt i en weberiansk forståelse af historie som legitimitetsform og som orienteringsredskab, der forbinder fortolkninger af fortiden med forståelser af nutiden og forventninger til fremtiden. Det konkluderes, at histories magtmæssige funktioner for det første var at legitimere anbefalinger og lovforslag. For det andet spillede fortællingerne, som bandt fortid, nutid og fremtid sammen, en central rolle i konstitueringen af de politiske problemer, som skulle løses. For det tredje definerede fortællingerne det politiske handlerum, som prædetermineret af selve historien. Desuden konkluderes, at kontinuiteten var større end forandringer over tid i kommissionernes og folketingsdebattørernes historiebrug.

Historie i politik

»Fremtidens velfærd – vores valg« var titlen på Velfærdskommissionens slutrapport, der udkom i 2006. Mere end 35 år tidligere var det også fremtidens sociale trykkesystem, som Socialreformkommissionen afgav betænkning om. Politikforberedende kommissioner er orienteret mod fremtiden. Men fortiden spillede en vigtig rolle for kommissionernes identifikation af de forhold, der

skulle løses i fremtiden og for udpegningen af retningen for fremtidens politik på feltet. Historie blev brugt til både at konstituere et politisk handlingsimperativ og var med til at forme opfattelsen det politiske handlingsrum.

Mens politisk brug af historie har været genstand for forskningsmæssig interesse, har opmærksomheden om histories rolle i udformning af parlamentarisk politik været sparsom (se dog f.eks. Farbøl, 2017).¹ Det er denne overordnede erkendelsesinteresse, der ligger bag denne artikels sammenlignende casestudie af, hvordan historie blev brugt i Socialreformkommissionens (1964-1972) og Velfærdskommissionens (2003-2006) betænkninger og i Folketingsdebatterne om centrale lovforslag, der fulgte i kølvandet på kommissionernes anbefalinger. Kommissioner er valgt, fordi de trods forskelle, hvad angår kommissorium, sammensætning, arbejdsform, strategisk og politisk betydning, har spillet en vigtig rolle i de sidste 100 års lovgivning og altid har indgået i den politiske proces (Christensen o.a., 2009).

Socialreformkommissionen og Velfærdskommissionen er valgt, fordi de hører blandt »de store kommissioner«, fordi de begge fik til opgave at behandle et meget bredt felt af social- og velfærdspolitiske spørgsmål, og fordi

der i tiden mellem de to kommissioner skete ændringer i kommissioners karakter og funktion (Christiansen og Nørgaard, 2009). Jeg har således valgt at prioritere et diakront perspektiv frem for et synkront, selvom det også kunne være interessant at sammenligne historiebrugen i kommissioner inden for forskellige politikområder. Begge de valgte kommissioner gav en lang række anbefalinger, og det er en almindelig vurdering, at mange af Socialreformkommissionens anbefalinger og kun få af Velfærdskommissionens blev vedtaget af Folketinget (Christiansen og Nørgaard, 2009: 49). Det fremgår nedenfor, hvilke folgeløse jeg har valgt og hvorfor.

I artiklen undersøger jeg, hvorvidt, hvordan og med hvilke funktioner historie blev brugt i kommissionernes betænkning og rapport og af Folketingets politiske debattører.

Historie forstås i artiklen, som når nogen bruger noget fortidigt, på en bestemt måde, i en bestemt sammenhæng til et eller andet formål. Historiebrug tjener mange formål, herunder politiske (Jensen 2003; Karlsson 1999). Perspektivet i forskning i politisk historiebrug har overvejende været at undersøge, hvilke interesser og politiske ideologier der styrer aktørers og institutioners historiebrug, at afsløre, hvad der betragtes som misbrug af historie, og at vurdere, hvorvidt der er tale om korrekt historisk viden målt med historievidenskabens alen (Ferro, 2003; MacMillan, 2010). Det er ikke sigtet her. Det er heller ikke, hvad politikerne burde kunne bruge og lære af historie (Szereter, 2011; Neustadt og May, 1986).

I artiklens analyse lægger jeg vægt på historiebrugs magtmæssige betydning på to måder. For det første ser jeg på historiebrugs legitimerende funktion. Det gør jeg med udgangspunkt i en weberiansk forståelse af historie som en bestemt legitimitetsform (Weber, 1978: 212-54; Zander, 2001: 27). Historie og legitimitet er gensidigt afhængige,

fordi forestillinger om fortiden spiller en vigtig rolle for, hvad mennesker identificerer sig med og føler loyalitet over for. For det andet tager jeg teoretisk udgangspunkt i en forståelse af, at historie ikke er lig en foreliggende fortid, men ser fortolkninger af fortiden som uløseligt forbundet med forståelser af nutiden og forventninger til fremtiden (Koselleck, 2007; Jensen, 2003). Historiske fortællinger fungerer som orienteringsredskab i tid, fordi de giver mening til historiske erfaringer og retning for det, som skal komme (Rüsen, 2005; Warring, 2001; Wiklund, 2006). Jeg undersøger derfor, hvorvidt og hvordan historiske fortællinger orienterer politikken og konstruerer en bestemt opfattelse af det politiske handlerum for beslutninger om fremtiden (Ryymän, 2017: 20).

Artiklens vigtigste kildemateriale er Socialreformkommissionens 1. betænkning og Velfærdskommissionens slutrapport samt Folketingets behandlinger af fem lovforslag, som blev vedtaget i kølvandet på kommissionernes anbefalinger, og som specificeres nedenfor. Det indbefatter bemærkninger til lovforslagene, ministrenes fremsættelses-taler, betænkninger og Folketingets 1., 2. og 3. behandlinger. De to kommissioner og Folketingets behandling af tre socialpolitiske love efter Socialreformkommissionen havde afgivet sin første betænkning er tidligere behandlet (Christiansen og Nørgaard, 2009; Petersen, 2009; Plovsing, 1985; Søndergaard, 2009; Madsen, 2006; Petersen o.a. 2012). Men ingen har undersøgt, hvilken rolle brug af historie spillede.

Udviklingen tilsiger ...

I 1960'erne og 1970'erne var det en udbredt praksis, at politiske reformer blev forberedt i kommissioner sammensat af repræsentanter for politiske partier, organisationer og ministerielle embedsmænd. Det var også tilfældet med Socialreformkommissionen, der blev nedsat med i alt 30 medlemmer af den socialdemokratiske socialminister Kaj Bund-

vad i efteråret 1964. At det skete på baggrund af et initiativ af Venstre og Det konservative Folkeparti et halvt år forinden, understreger den udstrakte politiske konsensus, som kom til at præge kommissionens arbejde. Socialdemokratiet lagde mest vægt på at forbedre de sociale ydelser, de borgerlige på at reformere det sociale hjælpesystems struktur, og der blev afgivet seks mindretalsudtalelser (Socialreformkommissionen 1969: 319-24). Men i al væsentlighed var der udstrakt enighed. Trods de borgerlige partiers og debattørers bekymringer over det stigende skattetryk og den voksende offentlige sektor samt advarsler om statslig formynderi og en passiviserende forsørgerkultur havde de fra midten af 1960'erne flyttet sig og gav nu deres opbakning til velfærdsstatslig socialpolitik (Petersen o.a., 2012: 69-162). Kommissionen arbejdede under en økonomisk højkonjunktur med forventninger om forsat høj økonomisk vækst, hvilket var en vigtig forudsætning for den høje grad af grad af enighed også om den væsentlige udbygning af de sociale ordninger, som kommissionen anbefalede.

Socialreformkommissionens opgave var overordnet, »at forberede og afgive betænkning om en samlet reform af det danske trykthedssystems organisatoriske administrative og finansielle struktur og at udarbejde forslag til de lovændringer, der måtte være nødvendige hertil« (Socialreformkommissionen, 1969: 3). Kommissionen blev bemyndiget til at tage de spørgsmål op, den fandt nødvendige, men fik også stillet mere specifikke opgaver, som fx at undersøge muligheder for og at komme med forslag til en forenkling og effektivisering af den sociale administration uden, at det førte til forringelser af den sociale sikring, samt at komme med forslag, der havde øget fokus på forebyggelse, revalidering, trykthed og revalidering. En stor del af analysearbejdet blev udført af Socialforskningsinstituttet, der blev oprettet i 1958. Kommissionen arbejdede i 8 år og afgav sin første betænkning om *Struktur og dagpenge*

i 1969. Det er brugen af historie i denne, der skal analyseres. Kommissionens anden betænkning om *Service og bistand* kom i 1972 og dannede baggrund for bl.a. bistandslovens vedtagelse i 1974.

Socialreformkommissionens 1. betænkning indledtes med en historisk redegørelse om det sociale hjælpesystems udvikling. Her var tale om en eksplicit tematisering af det fortidige. Redegørelsen var en kronologisk opremsning af fakta om de mange lovtiltag og deres især tekniske grundprincipper fra 1890'erne til slutningen af 1960'erne. I sit indhold var betænkningens historiske afsnit en grundfortælling om kontinuitet i det sociale hjælpesystems grundprincip om offentlig forsørgelse af trængende og om kontinuitet i det sociale systems administrative struktur. Det var en udpræget fremskridtsfortælling om kontinuerlige forbedringer af den offentlige sociale forsørg. Det blev dokumenteret, at der var sket en stærk stigning i de sociale udgifter i forhold til nationalindkomsten fra 8-9 pct. i 1933/34 til 17-18 pct. i 1968/69 (Socialreformkommissionen, 1969: 27). Men det blev ikke tematiseret som et væsentligt og styrende problem (Petersen o.a., 2012: 123). Mere specifikt var det en fortælling om opbygningen af et stadigt mere differentieret servicesystem, hvis foranstaltninger havde ændret sig fra at omfatte skarpt afgrænsede grupper til i princippet at stå til rådighed for hele befolkningen uafhængig af vurdering af den økonomiske trang.

I sin form var det historiske afsnit en fortælling om socialpolitiske love, der naturligt havde fulgt hinanden som perler på en snor. Fremstillingsformen var passiv uden angivelser af aktører eller drivende ideer. »Der indførtes«, »der udvikledes«, »det måtte forekomme helt naturligt«. Effekten var en historisk fortælling om en naturlig og nødvendig kontinuerlig udvikling uden spor af de dybtgående politiske uenigheder, der til tider havde været om socialpolitikken. For-

tiden blev altså fremstillet, som om der ikke havde været flere mulige fremtider at vælge mellem.

Historie var ikke kun tematiseret i betænkningens eksplicitte historiske redegørelse. I dens udredninger af de sociale ydelser og af det sociale systems struktur var historiebru- gen implicit, men massivt og effektivt tema- tiseret i skikkelse af »udviklingen«. Det er på denne måde, at historie for alvor spillede en rolle i kommissionens betænkning. »Udvik- lingen« blev brugt ikke mindre end 91 gange i de 36 siders udredning! Grundfortællingen var, at udviklingen havde ført til en opsplitt- ning i ydelser og i det sociale systems struk- tur, der ikke længere kunne varetage behovet for sammenhængende og forbyggende social indsats tilpasset den enkelte. Udviklingen krævede en »administrativ samling og ud- bygget koordination« (Socialreformkommis- sionen, 1969: 90).

Disse generelle og utidsfæstede histori- ske udviklingsfortællingers funktion var at identificere nutidige problemer, konstituere et handlingsimperativ og udpege en retning for problemernes fremtidige løsning. Som fremskridtfortællinger om naturlige social- politiske forbedringer orienterede de kom- missionens forslag i en tilsvarende retning. Fremtidens velfærd ville føje sig ind i den historiske række af forbedringer. Fortællin- gernes fremstilling af historiske udviklings- processers tvingende nødvendighed havde en afpolitiserende funktion og indskrænkede det politiske handlerum for de politiske beslut- ninger, der skulle tages. I fortiden havde der ikke været alternative fremtider. Det var der heller ikke i dag, hvis forsatte sociale frem- skridt skulle sikres.

Kampen om æren for sociale fremskridt

Det er sjældent helt enkelt at identificere og afgrænse de love, som kan siges at være i direkte forlængelse af kommissioners anbe- falinge. Men et godt valg, hvad angår So-

cialreformkommissionen, er lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anlig- gender 1970, lov om offentlig sygesikring 1971, begge vedtaget under VKR regerin- gen, og lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel 1972, vedtaget under den socialde- mokratiske mindretalsregering. Samme op- fattelse fremførte kommissionen selv i dens 2. betænkning (Socialreformkommissionen, 1972: 9). De to førstnævnte love blev ved- taget af et meget stort flertal i Folketinget trods visse uenigheder især om sygekasser- nes nedlæggelse. Kernen var indførelse af en énstrengt administrativ struktur for det so- ciale hjælpesystem og indførelse af offentlig sygesikring, der dækkede hele befolkningen og blev administreret kommunalt af hensyn til samordning med andre ydelser og bistand. Et forslag til lov om dagpenge under sygdom var blevet fremsat af socialminister Nathalie Lind (V) i foråret 1970, men nåede ikke at blive færdigbehandlet inden regeringen skif- tede. Socialdemokratiet fremsatte et revide- ret forslag, som endte med at blive vedtaget mod Venstres, Konservatives og Det Radikale Venstres stemmer (Petersen o.a., 2012).

Spillede kommissionens grundfortælling og historiebrug en rolle i den videre politiske lovgivningsproces? Og ændrede historiebru- gen karakter, når sammenhængen ikke var udredning men politisk debat og vedtagelse af love i Folketinget?

Kommissionens fortælling om, at den histo- riske udvikling havde nødvendiggjort en for- stærket socialpolitisk koordinering, spillede en grundlæggende normativ orienterende og legitimerende rolle, da Folketinget behan- lede lovforslagene. Politikerne gentog fortæl- lingen i en stærkt forkortet form, som et state- ment, i bemærkninger til de tre lovforslag, i ministrenes fremsættelsestaler og i de fleste ordføreres første indlæg under førstebehand- lingen. Den blev fremført som et indiskuta- belt faktum og blev ikke genstand for debat. Den framede således debatten, men blev kun

mobiliseret som konkret argument, når der var politisk uenighed.

Spørgsmålet om sygekassernes afskaffelse var et følsomt spørgsmål, Socialdemokratiet var længe fodslæbende og internt uenige (Petersen o.a., 2012: 118-24, 407-10), og i debatten om loven om styrelse af ydelser og loven om offentlig sygesikring henviste regeringspartierne til den historiske udviklings tvingende krav. De anerkendte sygekassernes indsats, »men det er ikke desto mindre nødvendigt, at vi også her ser på fremtidens krav ...«, argumenterede den konservative socialpolitiske ordfører Palle Simonsen (FF, 1970-71: 3417).

Partierne talte ind i kommissionens fremskridtsfortælling, når de begrundede lovforslagene (FF, 1970-71: 2786, 3424, 3418; FF 1971-72: 4600). Det satte oppositionspartierne Venstre, Konservativt Folkeparti og Det Radikale Venstre i en klemme i forbindelse med loven om sygedagpenge, fordi de endte med at stemme imod. Ud over at frame lovforslagene som nødvendige og led i kontinuerlige sociale fremskridt spillede historiske argumenter ikke nogen fremtrædende rolle i Folketingets debatter. Med én undtagelse. Politikerne mobiliserede historie til at legitimere partiets synspunkter og til at delegitimere modstandernes. Et afgørende stridspunkt i debatten var hvem, der historisk havde været mest drivende i at gennemføre de socialpolitiske fremskridt. Alle ville gerne inkluderes i den positive fremskridtsfortælling, men der var ikke enighed om, hvorvidt det var historisk korrekt. På det punkt adskilte den politiske debat i Folketinget sig fra kommissionens aktørløse historiske konsensusfortælling.

Socialreformen i 1933 var det helt gennemgående referencepunkt, når historie blev mobiliseret i den politiske debat. Den fungerede som det centrale erindringssted for sociale fremskridt (Nora, 1996; Warring, 1996: 222-6; Warring, 2003: 12-4). Derfor var det også

omstridt. F.eks. var analogien med socialreformen udgangspunkt for den borgerlige oppositions hovedargument imod loven om sygedagpenge. »Dagpengereformen er af socialministeren i den offentlige debat blevet betegnet som et af de største sociale fremskridt siden Steinckes socialreform. Man bør nok i sandhedens navn føje til »og den dyreste««, fremførte den konservative Palle Simonsen (FF, 1971-72: 4607).

Oppositionen støttede lovens hovedprincipper, men stemte imod, fordi de fandt den for økonomisk risikabel, især pga den fulde afskaffelse af karenstiden. Oppositionen, her repræsenteret af den radikale Valbak, brugte historie til at delegitimere Socialdemokratiets manglende vilje til kompromis ved at henvise til, at Socialdemokratiet aldrig tidligere havde stillet forslag om at ændre karenstidene, selvom det havde besat socialministerposten i godt 40 år ud af de 80 år, der havde været offentlig sygesikring (FF, 1971-72: 6678). Socialdemokratiets modargumentation var også historisk og henviste til, at de borgerlige altid havde haft økonomiske betænkeligheder, når der skulle gennemføres store sociale fremskridt. Arbejdsminister Erling Dinesen trak analogier til debatten om ferieloven i 1930'erne og folkepensionen i 1950'erne, hvor de borgerlige »var fulde af sorte bekymringer over den økonomiske trussel (...) Den gennemførtes alligevel, og landet består jo endnu (...) Folkepensionen blev alligevel gennemført, og alligevel gik landet ikke galt« (FF, 1971-72: 6906).

Venstre, Konservativt Folkeparti og Det Radikale Venstre var tydeligvis utilfredse med, at de ikke kunne være med til at gennemføre den væsentlige socialpolitiske forbedring, som loven om sygedagpenge ved sygdom og fødsel repræsenterede. De anklagede Socialdemokratiet for manglende forhandlingsvilje og beklagede, »at denne reform, som kaldes årets lov, som kaldes den største reform siden Steinckes tid, ikke kan vedtages her i folke-

tinget i enighed«, som venstremanden Robert Christensen sagde (FF, 1970-71: 6664). Det var et brud på en historisk tradition, mente de. Det anerkendte og beklagede socialdemokraterne også, men de havde en anden udlægning af historien.

Statsminister Jens Otto Krag tog helt usædvanligt ordet under 3.-behandlingen, fordi det næsten var »et historisk øjeblik«, at loven kunne vedtages. Han drog en lære af historien med en analogi til folkepensionens indførelse. Først da det havde vist sig, at reformen ville blive vedtaget uden borgerlig støtte, »var der nogle andre, der fik travlt med at komme med på vognen, så kom venstre og konservative, og så fik vi det brede forlig« (FF, 1971-72: 6900). Det var socialdemokraterne, der sammen med de radikale altid havde stået i spidsen for socialpolitiske fremskridt. Det anerkendte oppositionen ikke. Den ville også have del i æren. »Jeg kommer til at sige til statsministeren, at vilje til sociale fremskridt ikke er begrænset til at være til stede hos et snævert flertal, hverken nu eller ved tidligere lejligheder. (...) Venstre har været ganske overordentlig aktiv i dette arbejde«, fremførte Henry Christensen (FF, 1971-72: 6901). Kampen om æren for sociale forbedringer blev et historisk legitimerende argument for partiernes aktuelle stillingtagen til loven om dagpenge.

Er der et valg?

Da Velfærdskommissionen blev nedsat i november 2003 af VK-regeringen, var antallet af politikforberedende kommissioner faldet betydeligt. Det var ikke som i Socialreformkommissionens tid en institutionel norm, men i højere grad regeringers strategiske valg. Derfor var der større variationer i kommissionernes sammensætninger og kommissorier (Christensen o.a., 2009; Christiansen og Nørgaard, 2009). Forspillet til nedsættelsen af Velfærdskommissionen var stærkt debatteret og politiseret. I udgangspunktet var der ikke den store politiske entusiasme for en

kommission. At regeringen alligevel besluttede at nedsætte kommissionen, skal givetvis ses som et kompromis mellem Konservativt Folkeparti, som var mere reformvilligt, og Venstre, som ønskede ro om velfærdspolitikken. Statsminister Anders Fogh Rasmussen understregede et ønske om, at velfærdsreformer skulle gennemføres med bredt flertal (Petersen, 2009).

I Velfærdskommissionens kommissorium blev dens opgaver motiveret i »de betydelige udfordringer«, det danske velfærdssamfund stod over for, »som følge af bl.a. befolkningens ændrede sammensætning«. Kommissionens opgave var at gennemføre dybtgående analyser som grundlag for »en bred og offentlig debat, og som forberedelse af de nødvendige beslutninger«, der skulle sikre velfærdssamfundet og dets finansiering i fremtiden (Kommissorium, 23.9.2003). Den fik to år til arbejdet og arbejdede altså betydeligt hurtigere end Socialreformkommissionen. Antallet af medlemmer var også betydeligt mindre og sammensætningen helt anderledes. Der var ingen repræsentanter for de politiske partier og store organisationer. Den var domineret af faglige eksperter, primært økonomer, og fulgte dermed en generel tendens (Christiansen og Nørgaard, 2009; Petersen, 2009). Kommissionens rapporter herunder slutrapporten *Fremtidens velfærd – vores valg* med 104 anbefalinger blev afgivet i enighed.

Velfærdskommissionen var, som markeret i rapportens titel, i høj grad orienteret mod fremtiden. Men historiske redegørelser og data indgik både i dens nutidsdiagnoser og dannede grundlag for dens fremtidsprognoser og normative mål. Kommissionens 934 sideres slutrapport indeholdt ikke som Socialreformkommissionens betænkning en samlet historisk redegørelse. Men historie spillede på en anden måde en afgørende rolle i defineringen af kommissionens normative grundlag for

dens forslag til fremtidige løsninger på velfærdssamfundets udfordringer.

I rapportens rammesættende indledning præsenterede kommissionen en identitetspolitiske fortælling om det danske samfund, som bandt fortid, nutid og fremtid sammen: »Velfærdssamfundet er indrettet i overensstemmelse med de grundlæggende værdier i det danske samfund. (...) Det særlige ved det danske velfærdssystem er, at vi sammen bærer ansvaret for hinanden og i særdeleshed for de svagere grupper og dem med særlige problemer. (...) Vores måde at indrette os på har tjent os godt, og der er stor tilslutning til de brede linjer. Danmark er et af verdens rigeste lande, og forskellen mellem rig og fattig er beskeden. (...) Værdierne er en integreret del af vores samfund og kultur og skal bevares«. Velfærdskommissionen ønskede ikke »at ændre ved de dybereliggende værdier bag det samfund vi har bygget op«. Men »Samfundet er hele tiden under udvikling«, og ligesom det var »blevet opbygget og løbende justeret gennem årene i takt med samfundsudviklingen« var »tilpasninger og justeringer nødvendige« i tide, så »vi bedst kan sikre et velfungerende velfærdssamfund for fremtiden« (Velfærdskommissionen, 2006: 15-7).

Når jeg har citeret så fyldigt, er det, fordi denne erindrings- og identitetspolitiske fortælling havde en helt grundlæggende normativ orienterende og legitimerende funktion for kommissionens forslag. Fortællingen blev gentaget i form af opsummerende korte statements løbende igennem rapporten tilpasset de mange konkrete politiske spørgsmål, som rapporten tematiserede. Den fungerede rammesættende for kommissionens identifikation af udfordringer, og ikke mindst fremede den forslagene. Fortællingen blev fastslået som givet, og den blev ikke debatteret. Den konstituerede et grundlæggende alment handlingsimperativ i kommissionens rapport og rummede store potentialer for følelses-

mæssig identifikation og for opbakning til, at noget måtte gøres.

Historie spillede desuden en væsentlig rolle i at konkretisere kommissionens grundfortællings identifikation af de udfordringer, som det danske velfærdssamfund stod over for: stigende middellevetid, større velstand og deraf følgende ønske om øget fritid og efterspørgsel på serviceydelser, globalisering og tiltagende individualisering (Velfærdskommissionen, 2006: 18-20). Historiske redegørelser for udviklingen indgik i kommissionens behandling af stort set samtlige af de mange, mange samfundspolitiske forhold, den tog op. Et typisk eksempel er den demografiske udvikling, som kommissionen udpegede som den første og mest grundlæggende makroøkonomiske udfordring: »I det følgende beskrives de anvendte antagelser om fremtidige fødsler, udviklingen i dødeligheden og antallet af ud- og indvandrere på basis af en kort beskrivelse af den historiske udvikling« (Velfærdskommissionen, 2006: 91).

Redegørelser for en historisk udvikling på et givet område blev brugt til at gøre status og til at identificere aktuelle problemer. Men i den fremtidsorienterede Velfærdskommission udgjorde de fortrinsvis det historiske grundlag for fremskrivninger og prognostiske diagnoser af problemer, som truede den fremtidige velfærd: »Hvis velfærdsservice og arbejdstid udvikler sig svarende til den historiske trend, forstærkes den trendmæssige forværring af de offentlige finanser betydeligt.« »Med udsigt til flere ældre og stigende levetid er den måde, vi har valgt at indrette vores pensionssystem og førtidige tilbagetrækningsordninger på, ganske enkelt ikke holdbar« (Velfærdskommissionen, 2006: 131, 311).

Historiens vigtigste funktion i Velfærdskommissionens rapport var i fortællingen om, at den historiske udviklings fremskrivning truede fremtidens velfærd. Kommissionen

talte derfor også om, at nogle af dens forslag ville indebære et brud med hidtidige principper. Det gjaldt fx forslaget om indeksering af folkepensions-satsen, som ville være »et brud med en af grundpillerne i det danske velfærdssamfund« (Velfærdskommissionen, 2006: 324). Men det var nødvendigt. »Nødvendig« var et hyppigt anvendt ord i Velfærdskommissionens rapport, dog overgået af »udvikling«, som optrådte over 500 gange.

Velfærdskommissionens historiske redegørelser om »udviklingen« var stort set uden angivelse af konkrete historiske aktører. Rapporten handlede, som angivet i dens titel, om at tilvejebringe et grundlag for »vores valg«. Men det fremgik sjældent af de historiske redegørelser, at der var truffet valg i fortiden på baggrund af givne vilkår og politiske ideer og principper. Ikke mindst undlod den at nævne, at der ofte havde været politiske uenigheder om konkrete velfærdsordninger og om retningen i det danske samfunds velfærdssystem. I Velfærdsrapporten handlede valg mest om enten de data og beregningsmetoder, som kommissionen havde valgt at lægge til grund for sine fremskrivninger. Eller om de valg, befolkningsgrupper, ikke politikere, havde taget i fortiden, og som der måtte tages udgangspunkt i, når kommissionen konsekvensberegne de effekterne af sine forslag. I spørgsmålet om fremtidens kontanthjælp gjaldt det fx de familier, der havde valgt, at kvinden var hjemmegående, eller i forbindelse med fremtidens boligstøtte familiers valg af boligform (Velfærdskommissionen, 2006: 445, 726). Men det var undtagelser.

Det var karakteristisk, at når kommissionen mobiliserede historie på anden vis end som erindrings- og identitetsfortælling eller som data for fremskrivninger, var det typisk på områder, hvor den stillede forslag om ændringer, der kunne forventes at blive mødt med modstand. Det var fx tilfældet i spørgsmålet om brugerbetaling, hvor kommissionen brugte historie til at fremhæve det tilfældige

og irrationelle i, hvilke ydelser der i dag kræver brugerbetaling. Traditionen og argumentet »sådan har det altid været« blev identificeret som en hæmsko for rationel og fornuftig forandring (Velfærdskommissionen, 2006: 809). Et andet eksempel var efterlønsordningen, hvor formålet var at vise, at forudsætningerne for de argumenter, som lå til grund for ordningens indførelse i 1979, havde ændret sig (Velfærdskommissionen, 2006: 383).

Den demografiske udviklings tvingende nødvendighed

Kommissioner har siden 1980'erne spillet en mindre rolle i lovforberedelsen (Christiansen og Nørgaard, 2009). Det er Velfærdskommissionen et eksempel på. Men selv om statsminister Anders Fogh Rasmussen straks efter offentliggørelsen af slutrapporten i december 2005 tog afstand fra de fleste forslag, indgik flere af dens anbefalinger i først regeringens udspil til velfærdsreformer i april 2006 og siden i en bred velfærdsaftale indgået 20. juni 2006 mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Radikale Venstre. Forliget blev i første omgang udmøntet i lov om gradvis forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år mv. og i lov om forhøjelse af efterlønsalderen m.v. Hvilken rolle spillede Velfærdskommissionens historiebrug og historiebrug i det hele taget i Folketingets behandling af disse forslag?

Velfærdskommissionen blev stort set ikke nævnt i folketingsdebatterne om de to love. Lovforslagene blev italesat som en udmøntning af velfærdsforliget, ikke kommissionen. Kun den konservative Jakob Aksel Nielsen henviste til, at kommissionen havde »modnet den her sag så godt og grundigt«, at alle partier bortset fra SF og Enhedslisten havde »indset, at der er pindedød nødvendigt, at vi gør noget på tilbagetrækningsområdet« (FF, 2006: 15.11; 16.11.). Men Velfærdskommissionens grundfortælling om, at den historiske udvikling med stigende levealder gjorde det tvingende nødvendigt, at befolkningen i

fremtiden blev længere på arbejdsmarkedet, havde en grundlæggende normativ orienterende og legitimerende funktion i Folketingets behandling af lovforslagene. Den fræmede debatten, præfigurerede politikken og indskrænkede det politiske handlerum.

Hans Andersen fra Venstre gentog kommissionens fortælling: »Danskerne lever længere og længere (...) Det skaber risiko for ubalance i den offentlige økonomi på længere sigt (...) Den gradvise forhøjelse af folkepensionsalderen til 67 år (...) er nødvendigt (FF, 2006: 15.11; 16.11.). Samtlige støtter af lovforslagene tog kommissionens grundfortælling som udgangspunktet i deres argumentation. Med Velfærdskommissionens udviklingsfortælling definerede de den eksisterende pensions- og efterlønsordning som en trussel mod fremtidens velfærd. Den demografiske udvikling »krævede«, gjorde det »nødvendigt« og »indlysende« at hæve efterløns- og folkepensionsalderen. Ingen folketingspolitikere diskuterede eller stillede spørgsmålstejn ved Velfærdskommissionens grundfortælling eller problemdefinition. Heller ikke lovforslagenes modstandere, Enhedslisten og SF. »Den demografiske udvikling kræver, at vi får arbejdsstyrken til at være en smule længere tid på arbejdsmarkedet. Det er der 179 folketingsmedlemmer, der er enige om. Det, der er problemet, er, at man laver nogle forringelser for de grupper i samfundet, som ikke har andre muligheder«, argumenterede Ole Sohn (FF, 2006: 15.11.). Oppositionen var enig i diagnosen, men ønskede alternative løsninger.

Derudover spillede historiske argumenter kun en helt marginal rolle i debatten. Socialdemokratiet og Dansk Folkeparti mobiliserede dog historier om partiernes indsats for at mindske forringelserne af efterlønsordningen. Jytte Andersen gik tilbage til efterlønnens indførelse: »For os Socialdemokrater er efterlønnen hjerteblood. Vi har, siden det lykkedes os sidst i 1970'erne i SV-regeringens

tid at få overbevist Venstre om det rigtige i efterlønnen, kæmpet for dens eksistens. Efterlønnen har været under politisk pres altid. Altid har arbejdsgivere og borgerlige partier fundet den for attraktiv. At kunne skalte og valte med den ældre del af arbejdsstyrken har arbejdsgiverne fundet naturligt« (FF, 2006: 15.11). Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet brugte historie, fordi de stod med de største legitimeringsproblemer over for deres vælgere.

Histories brug: Legitimering, handlingsimperativ og handlerum

Socialreform- og Velfærdskommissionerne var grundlæggende orienteret mod at give anbefalinger om fremtidens social- og velfærdspolitik, men de tematiserede i høj grad også fortiden i deres betænkning og rapport. For det første i form af historiske fortællinger. I Socialkommissionens betænkning var det som en indledende kronologisk historisk redegørelse om kontinuerlige fremskridt i det sociale systems udvikling. I Velfærdskommissionens rapport var det som en indledende bred national erindrings- og identitetspolitisk fortælling om det danske velfærdssamfunds værdier, der bandt fortid, nutid og fremtid sammen.

For det andet indgik det historiske implicit i kommissionernes udpegning og beskrivelse af de nutidige problemer, der skulle løses. For Socialreformkommissionens vedkommende var det i skikkelse af en aktørløs fortælling om »udviklingen« i det sociale systems struktur og i de sociale ydelser. Mens det i Velfærdskommissionens rapport var som mere fragmenteret historisk datagrundlag for prognoser for en lang række problemstillinger om fremtidens velfærd. Begge kommissioner forbandt fortid, nutid og fremtid, men fra Socialreformkommissionen til Velfærdskommissionen var der altså sket en vis forskydning til en større vægt på fremtiden. Både forskydningen fra faktuel til identitetspolitisk tematisering af det fortidige

og historiebrugens stærkere orientering mod fremtiden hænger formentlig sammen med lignende generelle forandringer i historiekulturen (Warring, 2003).

Begge kommissioner brugte historie til at identificere aktuelle social- og velfærdspolitiske problemer, at begrunde et behov for nødvendig politisk handling og udpege retningen for disse problemers løsning. For Socialkommissionens vedkommende var det en fortælling om en udvikling, der havde skabt en situation, som forhindrede en forsættelse af de hidtidige kontinuerlige fremskridt. For Velfærdskommissionen var det en fortælling om en dansk velfærdsmodel, som var truet af den historiske udvikling især af fremtidens demografiske sammensætning. Forskellen skyldtes ændret historisk kontekst. Velfærdsamfundets guldalder toppede netop i de år, hvor Socialkommissionen arbejdede. Kommissionernes grundfortællinger legitimerede de forslag, som kommissionerne stillede, og lagde en orienterede retning for deres normative indhold.

Både Socialreformkommissionens og Velfærdskommissionens historiebrug havde den funktion, at de på den ene side skabte et handlingsimperativ om nødvendige forandringer, men på den anden side indskrænkede det politiske handlerum. Det var ikke alene de historiske fortællingers indhold men også deres form, der præfigurerede de politiske forslag og konstituerede det politiske handlerum. Begge kommissioner gjorde brug af passivformer og talte om »udviklingen« i deres historiske redegørelser, der tillige var stort set aktørløse og uden gengivelse af politiske stridigheder og valg, der var truffet i fortiden. Det var deterministiske konsensusfortællinger. Denne historiebrug om en fortid uden alternative fremtider skabte en betydning om kommissionernes forslag og anbefalinger som tvingende nødvendige. Det var mest udtalt i Socialreformkommissionens betænkning. Den rummede en

utvetydig fortælling om kontinuitet mellem fortid, nutid og fremtid. I nogle af de cases, som Velfærdskommissionen anvendte som grundlag for sine økonomiske fremskrivninger, nævnte den forskellige befolkningsgruppers valg, der havde betydning for fremtiden, ligesom den karakteriserede nogle af sine forslag som et brud med hidtidige velfærdsordninger og velfærdssamfundets principper. I sammenligning var dens historiske fremstillingsform mindre deterministisk end Socialkommissionens og levede lidt mere rum til politiske valg, der skulle træffes om nogle af dens konkrete forslag. I dén forstand var der sammenhæng mellem forskelle og ligheder i kommissionernes historiebrug og udpegning af politisk handlerum. Men det var nuancer.

Historie blev også mobiliseret i den politiske proces senere led, Folketingets debatter om lovforslag, der fulgte op på kommissionernes anbefalinger. Selvom der var stor forskel på, i hvilket omfang de politiske partier refererede til hhv. Socialreformkommissionens og Velfærdskommissionens arbejde, blev begge kommissioners grundfortællinger brugt i stærkt forkortet form som politisk argument. Disse narrative forkortelser framede debatten og legitimerede lovforslagene som nødvendige. Historie blev desuden mobiliseret i form af analogier mellem fortid og nutid, men ikke i en grad, som jeg havde forventet på baggrund af, hvor ofte historiske argumenter indgår i offentlig debat om aktuelle politiske uenigheder. Det skyldes måske, at der var udstrakt politisk enighed om lovforslagene. Et ræsonnement der styrkes af det forhold, at konkrete historiske argumenter i højere grad blev anvendt, da Folketinget behandlede loven om dagpenge ved sygdom og fødsel i 1972, som blev vedtaget af et lille flertal, og når politiske partier havde et særligt behov for at legitimere deres stillingtagen.

Histories magtmæssige funktioner i de politiske kommissioner og folketingsdebatter var for det første at legitimere anbefalinger og

lovforslag. For det andet konstituerede fortællingerne, som bandt fortid, nutid og fremtid sammen, de politiske problemer, som skulle løses. For det tredje definerede fortællingerne det politiske handlerum som prædetermineret af selve historien.

Den sammenlignende analyse peger på, at kontinuiteten var større end forandringer over tid i kommissionernes og folketingsdebattørernes historiebrug, både hvad angår kendetegn og funktion. Derimod er antallet af politikforberedende kommissioner blevet færre siden 1980 (Christiansen & Nørgaard, 2009). Heraf kan dog ikke sluttes, at historie spiller en mindre rolle for magten i dagens Danmark. Det er et langt mere komplekst spørgsmål, da historie bruges på mangfoldige måder, af mange forskellige aktører og i mange andre sammenhænge end i kommissioner og folketingsdebatter.

Note

1. *Historie og politik. Historiebrug i norsk politik-udformning etter 1945*, redigeret af Teemu Ryymin, udkom da jeg var ved at afslutte denne artikel, og jeg har derfor ikke kunne inddrage dens resultater. Jeg fulgte imidlertid forskningsprojektet i startfasen, og jeg takker for inspirationen.

Litteratur

I artiklen anvendes FF som reference til *Folketingets Forhandlinger* og FT som reference til *Folketingstidende*.

- 14.11.2006; 12.12.2006; 14.12.2006 <http://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/l59/index.htm>
15.11.2006; 12.12.2006; 14.12.2006 <http://www.ft.dk/samling/20061/lovforslag/l57/index.htm>;
Christensen, J.G., P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard, red., (2009), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
Christiansen, P.M. og A.S. Nørgaard (2009), »Kommissioner i dansk politik efter 1980«, i J.G. Christensen, P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard, red., *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 31-54.

- Farbøl, R. (2012), »Kunsten at lægge historien til rette: Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition«, *TEMP – tidskrift for historie*, 2012 (3): 65-90.
Ferro, M. (2003), *The Use and Abuse of History. Or how the past is taught to children*, London: Routledge.
FF. *Folketingets Forhandlinger* 1969-70; 1970-71; 1971-72; 2002-03 http://webarkiv.ft.dk/Samling/20021/beslutningsforslag_oversigtsformat/B118.htm;
FT. *Folketingstidende* 1969-70; 1970-71, 1971-72 tilæg A, B og C.
Jensen, B.E. (2003), *Historie – livsverden og fag*, København: Gyldendal.
Jensen, B.E. Eric (2010), *Hvad er historie?* København: Akademisk Forlag.
Karlsson, K.-G. (1999), *Historia som vapen: Historiebruk och Sovjetunionens upplösning 1985-1995*, Stockholm: Natur och Kultur.
Koselleck, R. (2007). »'Erfaringsrum' og 'forventningshorisont' – to historiske kategorier«, i J. Busck, J. Nevers og N. Olsen, red., *Begreber, tid og erfaring. En tekstsamling*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 27-56.
MacMillan, M. (2010), *The Use and Abuses of History*, London: Profile Books.
Madsen, H. (2006), *For velfærdens skyld? En analyse af de danske debatter om velfærdsstat og medlemskab af EF*. Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.
Neustadt, R.E. og E.R. May (1986), *Thinking in Time. The Uses of History for Decision-Makers*, New York: The Free Press.
Nora, P. (1996), »General introduction: between memory and history«, i P. Nora, red., *Realms of Memory*, vol. I. New York: Columbia University Press, pp. 1-20.
Petersen, J.H. (2009), »Velfærdskommissionen« i J.G. Christensen, P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard, red., *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 117-42.
Petersen, J.H., K. Petersen og N.F. Christiansen (2012), *Dansk Velfærdshistorie. Bd. IV. Velfærdsstatens storhedstid. Perioden 1956-1973*, Odense: Syddanske Universitetsforlag.
Plovsing, J. (1985), »Socialreformens idealer og praksis«, *Politica*, 17(4): 502-20.
Rüsen, J. (2005), *History. Narration – Interpretation – Orientation*, New York: Berghahn Books.
Ryymin, T. red. (2017), *Historie og politik. Historie-*

- bruk i norsk politikkutforming etter 1945*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Socialreformkommissionen (1969), *1. Betænkning. Det sociale tryghedssystem. Struktur og dagpenge*, København: J.H. Schultz Bogtrykkeri.
- Szereter, S. (2011), »History and Public Policy«, i J. Bate, red., *The Public Value of Humanities*, London : Bloomsbury Academic, pp. 219-31.
- Søndergaard, J. (2009), »Socialkommissionen«, i J.G. Christensen, P.E. Mouritzen og A.S. Nørgaard, red., *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 73-90.
- Velfærdskommissionen (2006), *Fremtidens velfærd – vores valg*, Finansministeriet.
- Warring, A. (2003), »Erindringsfællesskab og erindringspolitik som magtvilkår og magtmiddel«, i P.M. Christiansen og L. Togeby, red., *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 33-43.
- Warring, A. (2004), *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejringer gennem 150 år*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Warring, A. (2011), »Erindring og historiebrug. Introduktion til et forskningsfelt«, *TEMP – tidsskrift for historie*, (1-2): 6-35.
- Weber, M. (1978), *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Wiklund, M. (2006), *I det modernas landskap. Historisk orientering och historiska berättelser om det moderna Sverige mellan 1960 och 1990*, Stockholm/Steghag: Symposion.
- Zander, U.f (2001), *Fornstora dagar, moderna tider. Bruk af och debatter om svensk historia från sekelskifte till sekelskifte*, Lund: Nordic Academic Press.