

## Anmeldelser

Jacob Christensen, *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense: Odense Universitetsforlag, 1998, 252 s., kr. 250,00; Klaus Petersen, *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Nord-europäischen Studien Bd. 13, Berlin: Berlin Verlag, 1998, 337 s., DM 78,00.

Som senest efterårets debat om efterlønnen har illustreret, er den danske velfærdsstats udvikling et emne med masser af politisk springstof. Hvis man antager bare et minimum af sammenhæng mellem den politiske verden og forskningen, skulle man derfor tro, at den danske velfærdsstats tilblivelse var et veludforsket emne. Dette er imidlertid langt fra tilfældet. Forskningen i den danske velfærdsstats historie er relativ sparsom, og spørgsmålet om, hvem der byggede den danske velfærdsstat, er kun delvis besvaret. Det er derfor med stor interesse, man giver sig i kast med disse to bøger, og generelt bliver man ikke skuffet. Begge bøger giver et interessant bidrag til historieskrivningen om den danske velfærdsstat. Samtidig supplerer de på forskellige leder hinanden og kan derfor med fordel læses sammen.

Jacob Christensens bog er en omarbejdet ph.d.-afhandling fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, udarbejdet i tilknytning til forskningsinitiativet „Dansk Politik under Forandring 1945-1985“. Bogen er primært en undersøgelse af de fire gamle partiers socialpolitiske strategier fra 1945 til 1972. Andre aktører inddrages dog også. Konkret afdækkes de socialpolitiske strategier ved at undersøge de politiske beslut-

ningsprocesser bag periodens reformer på to områder, nemlig folkepensionen og sygeforsikringen, herunder sygedagpengene.

Bogen indledes med et kapitel, hvor problemstilling og materiale præsenteres, og herefter følger ni kapitler med de egentlige analyser, inden bogen naturligt afsluttes med en sammenfatning. De ni kapitler har et lidt forskelligt indhold: Nogle omhandler udelukkende de kommissionsarbejder, der er gået forud for reformerne, andre omhandler selve den politiske beslutningsproces, mens andre igen giver et mere samlet overblik over dele af perioden. Alt i alt lykkes det forfatteren at give en både velskrevet og interessant gennemgang af udviklingen på de to områder. Efter læsning af bogen er man således en del klogere på, hvordan forskellige aktører har påvirket tilblivelsen af periodens reformer og er derigennem lidt tættere på et svar på spørgsmålet om, hvem der skabte den danske velfærdsstat. Jacob Christensen giver ikke selv noget enkelt svar, men generelt lægger han stor vægt på både Det radikale Venstre og Venstres rolle ved siden af naturligvis Socialdemokratiet.

Det, der i høj grad gør bogen interessant, er det materiale, analyserne bygger på. Der trækkes således på en lang række primærkilder, hvor to typer benyttes særligt meget, nemlig folketingsdebatterne og – i det omfang, de er bevaret – arkiverne for de forskellige kommissioner. Derudover trækkes der på diverse publikationer fra de politiske partier, en række fagblade, for en kort periode på mødereferater for Socialdemokratiets folketingsgruppe og på enkelte privatarkiver. En-

## Anmeldelser

Jacob Christensen, *Socialpolitiske strategier 1945-1972*, Odense: Odense Universitetsforlag, 1998, 252 s., kr. 250,00; Klaus Petersen, *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Nord-europäischen Studien Bd. 13, Berlin: Berlin Verlag, 1998, 337 s., DM 78,00.

Som senest efterårets debat om efterlønnen har illustreret, er den danske velfærdsstats udvikling et emne med masser af politisk springstof. Hvis man antager bare et minimum af sammenhæng mellem den politiske verden og forskningen, skulle man derfor tro, at den danske velfærdsstats tilblivelse var et veludforsket emne. Dette er imidlertid langt fra tilfældet. Forskningen i den danske velfærdsstats historie er relativ sparsom, og spørgsmålet om, hvem der byggede den danske velfærdsstat, er kun delvis besvaret. Det er derfor med stor interesse, man giver sig i kast med disse to bøger, og generelt bliver man ikke skuffet. Begge bøger giver et interessant bidrag til historieskrivningen om den danske velfærdsstat. Samtidig supplerer de på forskellige leder hinanden og kan derfor med fordel læses sammen.

Jacob Christensens bog er en omarbejdet ph.d.-afhandling fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, udarbejdet i tilknytning til forskningsinitiativet „Dansk Politik under Forandring 1945-1985“. Bogen er primært en undersøgelse af de fire gamle partiers socialpolitiske strategier fra 1945 til 1972. Andre aktører inddrages dog også. Konkret afdækkes de socialpolitiske strategier ved at undersøge de politiske beslut-

ningsprocesser bag periodens reformer på to områder, nemlig folkepensionen og sygeforsikringen, herunder sygedagpengene.

Bogen indledes med et kapitel, hvor problemstilling og materiale præsenteres, og herefter følger ni kapitler med de egentlige analyser, inden bogen naturligt afsluttes med en sammenfatning. De ni kapitler har et lidt forskelligt indhold: Nogle omhandler udelukkende de kommissionsarbejder, der er gået forud for reformerne, andre omhandler selve den politiske beslutningsproces, mens andre igen giver et mere samlet overblik over dele af perioden. Alt i alt lykkes det forfatteren at give en både velskrevet og interessant gennemgang af udviklingen på de to områder. Efter læsning af bogen er man således en del klogere på, hvordan forskellige aktører har påvirket tilblivelsen af periodens reformer og er derigennem lidt tættere på et svar på spørgsmålet om, hvem der skabte den danske velfærdsstat. Jacob Christensen giver ikke selv noget enkelt svar, men generelt lægger han stor vægt på både Det radikale Venstre og Venstres rolle ved siden af naturligvis Socialdemokratiet.

Det, der i høj grad gør bogen interessant, er det materiale, analyserne bygger på. Der trækkes således på en lang række primærkilder, hvor to typer benyttes særligt meget, nemlig folketingsdebatterne og – i det omfang, de er bevaret – arkiverne for de forskellige kommissioner. Derudover trækkes der på diverse publikationer fra de politiske partier, en række fagblade, for en kort periode på mødereferater for Socialdemokratiets folketingsgruppe og på enkelte privatarkiver. En-

delig inddrages naturligt nok diverse sekundærkilder. Jacob Christensen har på den måde været betydeligt længere nede i de politiske beslutningsprocesser end de to „førende“ internationale analyser af den danske velfærdsstats tilblivelse. Walter Korpi og Gøsta Esping-Andersen bygger primært deres argumentation om udviklingen i de skandinaviske velfærdsstater på korrelationen mellem klassestrukturen og velfærdsstatens faktiske udformning uden at gå dybere ned i de politiske beslutningsprocesser, der ligger mellem de to. Omvendt har Peter Baldwin i *The Politics of Social Solidarity* kun beskæftiget sig med nogle af de reformer, Jacob Christensen analyserer.

Bogens svaghed er imidlertid, at forfatteren ikke er sig sine muligheder i forhold til den internationale forskningsdebat bevidst. Bogens nærmere sigte ud over at beskrive de socialpolitiske strategier er således uklart. Der lægges ud med en diskussion af de offentlige udgifter som politologisk problem, og i den forbindelse refereres der til Ole P. Kristensen samt Erik Damgaards analyser af Folketingets arbejdsmåde. Samtidig fremhæver forfatteren imidlertid (s. 22), at han er interesseret i skiftet fra residuale til institutionelle policies omkring 1960. Det har hverken Ole P. Kristensen eller Erik Damgaard noget nærmere at sige om. Man bliver således ikke rigtig klar over, om det, der skal undersøges, er strategier i forhold til de offentlige udgifter eller strategier i forhold til velfærdsstatens institutionelle udformning. Også i afslutningen diskuteres på den ene side igen de offentlige udgifter, men på den anden side hedder det (s. 211), at forfatteren med fremhævelsen af de borgerlige partiers betydning for fremkomsten af universelle ydelser ligger tættere på Peter Baldwin end på Walter Korpi og Gøsta Esping-Andersen.

Jeg tror, bogen ville have vundet en del ved, at forfatteren fra starten havde fokuseret direkte på spørgsmålet om velfærdsstatens institutionelle udformning. Det materiale, bogen bygger på, giver rigtig gode muligheder for at belyse dette spørgsmål på en ny måde. I den forbindelse havde det været interessant, hvis det i højere grad havde været forsøgt at sige noget systematisk om partiernes holdning til velfærdsstatens institutionelle udformning på tværs af de to områder og i hele perioden. I stedet diskuteres i afslutningen, hvorvidt partiernes adfærd er forenelig med en række hypoteser om stemmemaksimering, programopfyldelse m.m. Det er også interessante spørgsmål, men på den pludselige måde, de inddrages, får man fornemmelsen af, at bogens nærmere problemstilling ikke er helt klar.

Disse kritiske bemærkninger skal dog ingenlunde skjule, at Jacob Christensen har leveret et væsentligt bidrag til udforskningen af den danske velfærdsstats historie. Man kan kun opfordre ham til i anden sammenhæng at skrive sit arbejde mere direkte ind i den internationale diskussion om velfærdsstatsudvikling.

Klaus Petersens bog er en omarbejdet og oversat prisopgave fra Københavns Universitet. Bogen, der omhandler den samme periode, supplerer Jacob Christensens fremstilling på to leder. For det første har den et væsentligt bredere fokus, og for det andet er den delvist en kritik af den type analyser, som Jacob Christensen står for. Bogens fokus er bredere på to leder. Dels analyseres velfærdsstatens udvikling i forhold til den bredere samfundsmæssige udvikling, herunder også de internationale omgivelser, og dels analyseres hele det socialpolitiske område samt bolig-, kultur- og uddannelsespolitik. Hovedvægten lægges dog på socialpolitikken og især pensionsspørgsmålet.

Bogen er inddelt i seks hoveddele, hvoraf den første er en udmærket gennemgang af forskellige teorier om velfærdsstatsudvikling. Herefter følger så fire afsnit, der hver gennemgår fire delperioder (1945-1950, 1950-1958, 1958-1968 og 1968-1973). Til sidst kommer en noget kortfattet afslutning. De fire hovedafsnit er opbygget efter en fast skabelon, der gør dem nemme at overskue. Først gives en indføring i den brede samfundsmæssige udvikling i perioden, hvilket vil sige den økonomiske og politiske udvikling i Danmark, den internationale udvikling i perioden samt en indføring i „tidsånden“. Herefter gennemgås de politiske partiers forhold til velfærdsstaten både på det ideologiske og på det taktiske plan. Til sidst gennemgås velfærdsstatens faktiske udvikling. Dette sker dels gennem en præsentation af de vigtigste politiske beslutninger på de forskellige områder og dels ved en gennemgang af de politiske beslutningsprocesser.

Med bogens brede fokus er det helt naturligt, at der i høj grad trækkes på sekundærkilder, men der inddrages faktisk også en del primærkilder. I forhold til Jacob Christensens arbejde er det især interessant, at Klaus Petersen i stort omfang inddrager mødeprotokoller for de politiske partiers folketingsgrupper. De giver ofte et interessant indblik i de mere taktiske overvejelser hos partierne.

Det brede perspektiv på velfærdsstaten og dens udvikling er bogens kvalitet. Den kan således anbefales som en indføring i den danske velfærdsstats udvikling i perioden. Interessant er imidlertid også bogens tese, nemlig at den danske velfærdsstat er et socialdemokratisk projekt. Der argumenteres således med stor energi for, at Socialdemokratiet er arkitekten bag projektet, og at de borgerlige partier har tilsluttet sig, da de opdagede, at projek-

tet var populært. Mere præcist er bogens tese, at projektet blev udformet af Socialdemokratiet i starten af 1950'erne og primært realiseret i 1960'erne. Bogen kan på den måde læses som en kritik af Jacob Christensen. Det snævre fokus på de politiske beslutningsprocesser og en deraf følgende pointering af de borgerlige partiers medvirken overser netop, at der er tale om et socialdemokratisk projekt.

Spørgsmålet er så, om det er lykkedes Klaus Petersen at underbygge den tese på en overbevisende måde. Her kan det indledningsvis være værd at fremhæve, at det er en svær opgave, der reelt går ud på empirisk at vise, at „magtens andet ansigt“ har været på spil i forhold til den danske velfærdsstat. Socialdemokratiet satte dagsordenen, og så blev de borgerlige nødt til at følge med. Ifølge bogen tog det socialdemokratiske velfærdsprojekt for alvor form i starten af 1950'erne, hvor der blandt den gruppe, der betegnes som de socialdemokratiske nationaløkonomer, fandt en større debat sted om samfundsudviklingen. Med de socialdemokratiske nationaløkonomer hentydes dels til politikere som Jens Otto Krag og Per Hækkerup og dels til folk som Erik Ib Schmidt og Jørgen Paldam, der politisk stod mere i baggrunden. Projektet lod sig så som sagt gradvis realisere op igennem 1950'erne og især 1960'erne, hvor de borgerlige partier måtte erkende, at det var umuligt at kæmpe imod og derfor gik aktivt ind i arbejdet med de store reformer. Her henvises der blandt andet til Venstres nye socialpolitiske kurs i starten af 1960'erne. Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget velfærdsstatsprojektet Socialdemokratiet egentlig formulerede i begyndelsen af 1950'erne. Det er tydeligt, at der blandt gruppen af socialdemokratiske nationaløkonomer fandt en debat sted om samfundsudviklingen ge-

nerelt, men nogen særligt præcise tanker om velfærdsstatens nærmere udformning synes der ikke at have været tale om.

Der argumenteres så fra Klaus Petersens side med, at velfærdsstatsprojektet var pragmatisk med hensyn til midlerne, men problemet er, at det er svært at se, hvilken betydning debatten først i 1950'erne egentlig har haft for den senere udvikling. Analyserne af de konkrete beslutningsforløb, for eksempel omkring folkepensionsreformen i 1956, viser således, ligesom Jacob Christensens analyser, at parti- og vælgertaktiske hensyn har spillet en stor rolle. Den danske velfærdsstat kunne have fået en væsentlig anden udformning, end den faktisk har fået, og stadig have været fuldt forenelig med de ideer om samfundsudviklingen, som blev diskuteret af de socialdemokratiske nationaløkonomer. Det er med andre ord svært at se, at bogens tese for alvor er falsificerbar.

Forfatterens argumentation havde i den forbindelse nok stået stærkere, hvis bogen havde indeholdt nogle mere principielle overvejelser om samspillet mellem politiske visioner og de konkrete politiske beslutningsprocesser. I den forbindelse er bogens indledende teorikapitel ikke til den store hjælp. Man kan langt hen ad vejen læse resten af bogen uden at læse dette kapitel. Her havde det været ønskeligt, hvis ideen om et socialdemokratisk projekt blandt andet var diskuteret mere systematisk i forhold til andre teorier om velfærdsstatsudvikling. Hos Walter Korpi og Gösta Esping-Andersen findes således delvist den samme argumentation. En sådan diskussion kunne måske også have tvunget forfatteren ud i overvejelser om, hvordan tesen om et socialdemokratisk projekt kunne gøres falsificerbar.

På trods af disse mere kritiske bemærkninger kan Klaus Petersens bog dog ab-

solut anbefales. Den giver en glimrende oversigt over perioden, og tesen er interessant, selv om skeptikere nok ikke bliver helt overbeviste om, at den danske velfærdsstat kan kaldes et socialdemokratisk projekt.

Den danske velfærdsstats historie er – uden på nogen måde at forklejnede to bøger – fortsat kun delvist udforsket, men begge bøger yder på hver deres måde et interessant bidrag og vil være svære at komme udenom for dem, der kaster sig over emnet i fremtiden.

Christoffer Green-Pedersen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Mogens Rüdiger, *DONG og energien*, København: Handelshøjskolens Forlag, 1998, 395 s., kr. 297,00.

En analyse af dansk energipolitik kommer ikke uden om Dansk Olie og Naturgas A/S, hvad enten energipolitik fortolkes snævert eller bredt. I dag er DONG's vægt i dansk energiforsyning en banal kendsgerning, der kan friste til at overse selskabets korte levetid og dets i en række spørgsmål alt andet end lette gang i energipolitikken. En bog, der belyser DONG og dermed sider af dansk energipolitik, skal derfor hilses velkommen. Rammen for bogens tilblivelse fortjener en indledende bemærkning. Op til DONG's 25-års-dag i 1997 henvendte selskabet sig til forfatteren med henblik på at få udarbejdet en beretning over selskabets udvikling og rolle i udformningen af dansk energipolitik. Praktisk er arbejdet foregået ved, at selskabet har betalt for et frikøb af forfatteren samt givet fri adgang til dets arkiv. Hertil blev der nedsat en følge-