

DEN DANSKE VELFÆRDSSTATS HISTORIE

Antologi

REDIGERET AF NIELS PLOUG / INGRID HENRIKSEN /
NIELS KÆRGÅRD

KØBENHAVN 2004
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET
04:18

FORORD

Denne antologi er resultatet af et ønske om at samle en del af den viden om velfærdsstatens udvikling, der findes blandt danske forskere. Velfærdsstaten er en af det forrige århundredes mest omfattende samfundspolitiske landvindinger. I en tid, hvor velfærdssystemerne er ved at være veletablerede og solidt forankrede – mange af dem er mere end 100 år gamle – udgør diskussionen om deres indretning stadig et væsentligt element i den politiske debat og i den politiske kamp. I denne sammenhæng er det væsentligt også at kunne trække på og lade sig inspirere af den historiske udvikling på området.

Bidragene i antologien stammer for de flestes vedkommende fra et seminar om velfærdsstatens historie, som Socialforskningsinstituttet tog initiativ til i 2001. Disse bidrag er efterfølgende blevet redigeret og suppleret med bidrag, der ikke blev præsenteret på seminaret.

Redaktionen er foretaget af forskningschef Niels Ploug, Socialforskningsinstituttet, lektor Ingrid Henriksen, Økonomisk Institut ved Københavns Universitet og professor Niels Kærgård, Den Kongelige Veterinære Landbohøjskole.

Udarbejdelsen af antologien og afholdelsen af seminaret er finansieret af År 2000-fonden.

København, november 2004

Jørgen Søndergaard

INDHOLD

	FORORD	2
1	DEN DANSKE VELFÆRDSSTAT – UDVIKLING OG INDHOLD AF NIELS PLOUG, INGRID HENRIKSEN OG NIELS KÆRGÅRD	10
	Introduktion	10
	Den danske velfærdsmodel	10
	Al den snak om velfærd	13
	Bogens kapitler	16
	Afrunding	20

2	DEN ØKONOMISKE TEORI OG VELFÆRDSSTATENS OPRINDELSE AF NIELS KÆRGÅRD	22
	Indledning	22
	Den klassiske økonomiske teori	24
	Nybrud i økonomisk teori i 1870'erne	26
	Den teoretiske debat i Danmark 1870-1900	27
	Den teoretiske økonomi og velfærdsstatens oprindelse	34
	Litteratur	38
3	DEN DANSKE VELFÆRDSSTATS OPRINDELSE AF JØRN HENRIK PETERSEN	42
	Historisk kontinuitet og robusthed	42
	Der Zeitgeist og dens ændringer	45
	Slutspil på den parlamentariske arena	49
	1891-loven, gårdmændene og afvisningen af den tyske model	54
	Kernen i den danske alderdomsforsørgelseslov	59
	Litteratur	66

4	OM DEN 'LILLE' SOCIALREFORM I 1920'ERNE AF PALLE BRUUS	70
	Indledning	70
	Dansk socialpolitik	71
	Danske ansatser i 1880'erne	72
	Alderdomsunderstøttelsesloven	73
	Sådan var det i 90'erne	75
	Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen	76
	Den 'lille' socialreform	80
	Et slesvigsk indskud	83
	Venstres socialreform	85
	Diskussion og konklusion	86
	Litteratur	88
5	SOCIALREFORMEN 1933: PRINCIPIEL REFORM ELLER ADMINISTRATIV OMLÆGNING? AF JACOB CHRISTENSEN	90
	Ideerne bag reformen: K.K. Steincke	91
	Socialpolitikken inden den første verdenskrig. Reglerne ...	93
	... og undtagelserne	95
	Steinckes forslag	98
	Socialreformen og tanken om sociale rettigheder	101
	Fra idé til lovgivning	103
	Reformens effekter	108
	Sammenfatning	119
	Litteratur	121

6	FRA STATSPENSION FOR DE VÆRDIGT TRÆNGENDE – TIL ARBEJDSMARKEDSPENSION FOR ALLE AF NIELS PLOUG	124
	Introduktion	124
	Det danske alderspensionssystems udvikling	124
	Ændringer i de pensionspolitiske holdninger i Danmark – og i pensionssystemet	128
	Det danske alderspensionssystems opbygning og udbredelse	133
	Det danske alderspensionssystem og fremtidens forsørgerbyrde	136
	Grim ælling eller smuk svane?	139
	Litteratur	141
7	VELFÆRD MED VILJE – MEN HVIS? AF NIELS FINN CHRISTIANSEN OG KLAUS PETERSEN	142
	Introduktion	142
	Definitionens betydning	144
	Periodiseringens betydning	146
	Hvem sagde velfærdsstat?	151
	Forklaring og kontekst	153
	De sociale ingeniører	156
	Aktørerne bag velfærdsstaten	159
	Konklusion: Socialdemokratiets velfærdsstat?	161
	Litteratur	163

8	FIRKLØVERREGERINGENS SOCIAL- OG VELFÆRDSPOLITIK AF PALLE SIMONSEN	172
9	OMKRING SOCIALKOMMISSIONEN 1991-1993 AF AASE OLESEN	184
	Baggrunden	185
	Socialkommissionens særlige status	187
	Kommissionens arbejdsform	190
	Socialkommissionens indflydelse på den efterfølgende lovgivning	193
	Nedsabling af Socialkommissionen	196
10	DEN KOMMUNALE DANSKE VELFÆRDSSTAT – GENNEM FIRE SOCIALREFORMER OG FIRE MELLEMTIDER AF VIGGO JONASEN	202
	Den første socialreform: 1799-1803	203
	Mellemtiden I: 1803-1891	204
	Den anden socialreform: 1891-92	205
	Mellemtiden II: 1891-1933	206
	Den tredje socialreform: 1933	207
	Mellemtiden III: 1933-1970	209
	Den fjerde socialreform: 1970-1980	210
	Mellemtiden IV: 1976-2003	212
	Temaer i velfærdsdiskussionerne	216
	Sammenfatning: Nye tanker og ny praksis indpasses i bestående strukturer	219
	Litteratur	221

11	NYE FAMILIEFORMER OG FÆRRE BØRN AF LISBETH B. KNUDSEN	224
	Hvad er en familie?	225
	Familiedannelse	227
	Ægteskabers udbredelse og holdbarhed	230
	Fertilitetsudviklingen i Danmark i store træk fra 1900 til 1983	233
	Betingelser for familiedannelse og familieliv	240
	Fravalg af fødsel og familie	248
	Planlægning og tilvalg af barn og familie	251
	Afslutning	252
	Litteratur	254
12	BOLIGPOLITIK I VELFÆRDSSTATEN AF HEDVIG VESTERGAARD	260
	Indledning	260
	Boligforsyningen og det offentliges sociale engagement	261
	Udviklingen indtil 1940	262
	Udviklingen 1940-1966	267
	Udviklingen efter 1966	270
	Boligpolitik og velfærdsstat	278
	De boligpolitiske handlemuligheder	281
	Litteratur	283
	SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTETS UDGIVELSER SIDEN 1.1.2003	288

DEN DANSKE VELFÆRDSSTAT – UDVIKLING OG INDHOLD

AF NIELS PLOUG, INGRID HENRIKSEN OG
NIELS KÆRGÅRD

Introduktion

Formålet med denne bog er at give læseren et indblik i den danske velfærdsstats udvikling og indhold. Velfærdsstaten er en af de væsentligste samfundsmæssige nyskabelser i det forrige århundrede; den satte de såkaldt moderne samfund i stand til at imødegå mange af de sociale problemer og udfordringer, som samfundsudviklingen førte med sig. Bogen giver både et indblik i væsentlige udviklingstræk for den danske velfærdsstat generelt og et indblik i udviklingen på udvalgte områder, der er centrale for velfærdsstaten. Velfærdsstaten er et miks af socialpolitiske idealer og økonomiske og samfundsmæssige realiteter. Kapitlerne i bogen giver en forståelse af, hvordan dette miks gennem det forrige århundrede har ført frem til nutidens velfærdssystem. Det er hermed forfatternes håb, at bogen kan bidrage til at kvalificere den debat om velfærdsstatens fremtid, som foregår for tiden, og som i øvrigt har foregået lige siden velfærdsstatens start.

Den danske velfærdsmodel

Den danske velfærdsmodel har en lang historie. Den er langt fra opstået fra den ene dag til den anden og langt fra uden inspiration fra andre lande. Tyskland var det første land i verden, hvor statsmagten engagerede sig i borgernes sociale sikring. Det skete i 1883

med indførelsen af en sygeforsikring. De øvrige europæiske lande – heriblandt Danmark – var ikke upåvirkede, da det tyske initiativ skubbede spørgsmålet om staten og den sociale sikring højere op på den politiske dagsorden. I de følgende år etablerede mange lande i Europa ordninger til økonomisk sikring af borgerne i tilfælde af ulykke, sygdom, alderdom og arbejdsløshed, velfærdsstatens såkaldte kerneydelser. De blev skabt i samspil og modspil mellem forskellige politiske og økonomiske kræfter i de enkelte lande og udviklede sig løbende i tiden fra 1890'erne og frem til i dag.

Selv om udviklingen af velfærdsordningerne fandt sted i de enkelte lande, kan der mellem nogle lande være fællestræk, der berettiger, at man taler om en egentlig velfærdsmodel. Forskere har fundet, at man kan dele de europæiske lande ind efter fire velfærdsmodeller. Den *skandinaviske model*, hvor de sociale ydelser er ens for alle. Denne model kaldes også den nordiske model, den socialdemokratiske model eller den institutionelle model. I *Beveridge-modellen*, opkaldt efter den engelske embedsmand, der ledede arbejdet med at udarbejde modellens principper, gives de sociale ydelser kun til de dårligst stillede. Denne model kaldes også den angelsaksiske model, den liberale model eller den residuale velfærdsmodel. *Bismarck-modellen* er opkaldt efter den tyske kansler og idemand bag de første socialforsikringslove. Her gives de sociale ydelser kun til folk, der har været på arbejdsmarkedet. Modellen kaldes også den centraleuropæiske, den konservative eller den præstationsorienterede model. *Subsidiaritetensmodellen*, hvor de sociale opgaver skal løses i familien eller så tæt på familien som muligt, kaldes også den sydeuropæiske eller den katolske model.

Den danske velfærdsmodel hører til den skandinaviske type, men en nærmere karakteristik af den danske model kræver en gennemgang af en række samfundsmæssige forhold, idet såvel de enkelte elementer som samspillet mellem dem er afgørende for forståelsen af modellen.

Velfærdsmodellens princip er, at ydelser gives til alle borgere, der opfylder visse betingelser, uden hensyn til deres arbejdsmarkeds- eller familiemæssige situation. Systemet dækker alle, det er universelt. Og ydelserne gives til det enkelte individ, således at fx gifte kvinder har egne rettigheder, uafhængigt af deres mænd. På syge- og

arbejdsløshedsområdet er retten til en ydelse dog altid afhængig af tidligere beskæftigelse og til tider også af medlemskab og bidragsbetaling, men den største del af den finansielle byrde bæres stadig af staten og finansieres af generelle skatter, ikke af øremærkede bidrag.

I Danmark, og de øvrige skandinaviske lande, er staten nemlig i langt højere grad end i andre europæiske lande involveret i finansieringen og organiseringen af de velfærdsydelse, der findes for borgerne. Derfor er der sammen med velfærdsmodellen en skattemodel, der både har en bred skattebase og et højt skattetryk. Der gives mere generøse ydelser end i den britiske Beveridge-model, og kombineret med skattemodellen finder der en større omfordeling sted, end i den mere statusbevarende Bismarck-model. Der er også i Danmark en organisationsmodel, der er langt mere enkel og umiddelbart gennemskuelig, end det er tilfældet i mange af de øvrige europæiske lande. I Danmark udføres hovedparten af de sociale velfærdsopgaver af staten eller kommunerne og ikke af enkeltindivider, familier, kirken eller landsdækkende velfærdsorganisationer.

Den danske velfærdsmodel er også kendetegnet ved, at der i stor udstrækning stilles offentlige og ofte gratis eller subsidierede serviceydelser til borgernes rådighed. Både sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet er gratis. Det betyder, at en relativt stor del af arbejdsstyrken her i landet er beskæftiget i den offentlige velfærdssektor: på sygehuse, på plejehjem, i børnehaver, i skoler og på universiteter. På det sociale område finder organiseringen og finansieringen af såvel overførselsindkomster som serviceydelser sted inden for det samme enstrengede system.

I tiden efter den anden verdenskrig har det desuden været en politisk vigtig del af den danske velfærdsmodel at søge at sikre fuld beskæftigelse for alle borgere. Det er imidlertid ikke lykkedes i en meget lang periode fra midten af 1970'erne til midten af 1990'erne. Danmark er dog det land i verden, der har den højeste erhvervsfrekvens, bl.a. fordi kvinder i næsten lige så høj grad som mænd er erhvervsaktive.

Den danske velfærdsmodel fungerer inden for en reguleret kapitalistisk markedsøkonomi, hvor ulighed i indkomstfordelingen og

koncentration af formuer og magt gives mindre frit spil end i en række andre europæiske lande. Politisk er Danmark et parlamentarisk demokrati med tætte relationer mellem såvel erhvervslivets som arbejdstagernes organiserede interesser og det politiske system. Befolkningens afslappede holdning til såvel den centrale regering som andre offentlige myndigheder er et grundtræk ved det politiske system.

Diskussioner om velfærdsstatens indretning og udvikling indgår ofte som et vigtigt led i den politiske kamp. Når den danske velfærdsmodel til tider benævnes "den socialdemokratiske model" er det imidlertid misvisende. Stort set alle politiske partier har bidraget til udviklingen af velfærdsstaten i de sidste 100 år. Derfor repræsenterer velfærdsstaten ikke en socialdemokratisk ideologi, men et nationalt, politisk kompromis om, hvordan man organiserer og finansierer de sociale og de sundheds- og uddannelsesmæssige ydelser, som man politisk har besluttet at stille til rådighed for befolkningen. Socialdemokratiet har således ikke været selve velfærdsstatens motor, om end den sammenlignet med andre partier har været den stærkeste drivfjeder. Samtidig har der været langt større enighed mellem de politiske fløje om udviklingen af velfærdsstaten, end det har været tilfældet i mange andre europæiske lande. Forskellen i synspunkter har været mindre og sammenfaldet af interesser større. Derfor er der etableret et velfærdssystem, som er mere harmonisk og på en række områder mere omfattende end i de fleste andre lande i verden.

Al den snak om velfærd

Velfærdsstaten har imidlertid aldrig været et udfordret system, heller ikke i Danmark. Velfærd og velfærdsstatens krise har til stadighed stået højt på den politiske dagsorden. Især i mellemkrigstiden var den politiske kamp om velfærden særlig markant. Den udspandt sig i 1920'erne som en kamp mellem land og by, mellem bønder og arbejdere og mellem Venstre og Socialdemokratiet. Som et symbol på denne kamp blev det af Stauning-regeringen i 1924 oprettede Socialministerium nedlagt som selvstændigt ministerium, da Venstre med Madsen-Mygdal som leder atter fik regeringsmagten i 1926. På trods af dette var 1920'erne i lighed med senere årtier præget af omfattende socialpolitiske reformer.

1930'erne kan i særlig grad fremhæves som et årti med betydelige velfærdspolitiske milepæle og en omfattende velfærdsdebat både politisk og blandt forskere på området. Særligt bemærkelsesværdig er den tids debat om ansvarsfordelingen mellem staten eller fællesskabet på den ene side og individet og familien på den anden side. Her fandtes skarpe synspunkter, som ofte savnes i de efterfølgende årtiers – inklusive nutidens – velfærdsdiskussion.

1950'erne og 1960'erne er blevet betegnet som velfærdsstatens guldalder. Her fandt en omfattende udbygning af velfærdssystemerne sted, der betød et brud med den selektive opfattelse 'til de værdigt trængende', der havde præget tidligere tiders politik og debat, og i stedet udvikledes en universel velfærdsstat med velfærd for alle. Symbolet på denne udvikling er indførelsen af folkepension til alle i 1956.

I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne handlede debatten bl.a. om bristede illusioner, dvs. illusionerne om, at velfærdssamfundet ville skabe større velfærd, glæde og lykke, jf. bl.a. Bent Hansens bog fra 1973, *Velstand uden velfærd*, der bl.a. førte til nedsettelsen af Lavindkomstkommissionen med Bent Hansen som formand.

Fra midten af 1970'erne kom debatten i høj grad til at dreje sig om det legitime i at anvende så stor en del af den samlede indkomst, som der efterhånden var tale om, på en offentlig sektor, der blev beskrevet som overadministreret, bureaukratisk og ude af stand til at løse de problemer – ikke mindst beskæftigelsesproblemer – man stod over for, jf. bl.a. fremkomsten af en betydende skattenægterbevægelse i form af Fremskridtspartiet, der ved jordskredsvalget i 1973 blev folketingets næststørste parti.

De næste mange års velfærdspolitik blev præget af den historisk høje og vedvarende arbejdsløshed. Velfærdsstaten skulle virkelig stå sin prøve. Selv om det tog, hvad der kunne forekomme som uendeligt lang tid, så lykkedes det i løbet af ca. 20 år at ændre strukturerne i den danske velfærdsmodel og dens finansiering gennem ændringer i såvel arbejdsmarkeds- som skattepolitikken på en måde, så den danske model i 1990'erne kom til at fremstå som en af de mest dynamiske og effektive i Europa, når det gælder evnen til at nedbringe arbejdsløshe-

den og reducere underskuddet på de offentlige finanser. Og dette er to vigtige forudsætninger for en sund og levedygtig velfærdsmodel.

To væsentlige problemer blev dermed overkommet, men som altid trænger nye problemer sig på. Samfundets udvikling stiller fortsat krav om udvikling og tilpasning af velfærdssystemerne til nye tiders forhold. Men i modsætning til situationen ved begyndelsen af det forrige århundrede er der ikke hverken blandt politikere eller i befolkningen mange, der kan forestille sig et samfund uden en velfærdsstat. Danskerne er nemlig blevet meget glade for deres velfærdsstat. Der er udbredt opbakning til velfærdsstaten, det viser alle målinger. Velfærdsstaten er blevet en del af danskernes hverdag og identitet. Velfærdsstatens principper om solidaritet og hjælp til de svage er i danskernes selvopfattelse en del af det, der adskiller dem fra andre folkeslag. Da Socialforskningsinstituttet i midten af 1990'erne publicerede en undersøgelse, der viste, at der også fandtes omfattende velfærdssystemer i en række andre europæiske lande, var en af reaktionerne, at det ikke kunne passe. At svenskerne har et velfærdssystem, ved vi nok, men at det også gælder tyskerne, franskmændene og englænderne, det er ikke helt til at tro på. Velfærd må i vid udstrækning være noget særligt dansk, og derfor er en del danskere også bekymrede for, at udviklingen i EU og indvandringen af fremmede til landet truer velfærdsstaten. Det er ikke denne bogs opgave at beskæftige sig med velfærdsstatens fremtidige udfordringer. Men man kan med historien i bagagen konstatere, at der løbende har været udtrykt bekymring både for velfærdsstatens økonomiske og moralske virkninger og for manglen på velfærd. Og selv om man ikke på den måde kan lære af historien, så er velfærdsstatens historie under alle omstændigheder historien om tilpasninger til ændrede forhold og trinvis fremskridt. Om det også vil gøre sig gældende fremover, ja det kan kun tiden vise. Det kan dog være værd at understrege, at et af de mest robuste resultater fra den komparative velfærdsstatsforskning – der sammenligner forholdene i forskellige lande – er, at hvert enkelt lands politiske beslutninger og institutionelle struktur har afgørende betydning for velfærd, beskæftigelse og vækst. Det er således, som det var tilfældet i 1900-tallet, fortsat op til danskerne selv at skabe et fremadrettet og fleksibelt velfærdssystem. Der er ingen andre, der skaber det for os. Men nu som dengang udgør en række internationale politiske og økonomiske forhold rammebetingelserne for fremtidens velfærdsmodel – også for den danske.

Bogens kapitler

Kapitlerne i denne bog giver som nævnt både et indblik i væsentlige udviklingstræk ved den danske velfærdsstat generelt og et indblik i udviklingen på udvalgte områder, der er centrale for velfærdsstaten. I bogens første kapitel om *den økonomiske teori og velfærdsstatens oprindelse* sættes der fokus på den betydning, som overgangen fra klassisk til neoklassisk økonomisk teori kan have haft for de sociale reformer i 1890'erne. Kapitlet understreger den betydning, som samfundsvidenskabelig og her økonomisk teori kan have for den politik, der kan gennemføres. Først da det med introduktionen af neoklassisk økonomisk teori blev muligt intellektuelt at slå den jernhårde lønningsslov ihjel, blev det økonomisk og fagligt legitimt at gennemføre en aktiv social- og fordelingspolitik. Det er værd at overveje, om der i dag findes tilsvarende teoretiske/forståelsmæssige begrænsninger for videreudviklingen af en aktiv velfærdspolitik. Diskussionen af betydningen af økonomiske incitamentter for individet på den ene side – den økonomisk-teoretiske tilgang til velfærdsreformer – og kulturelle og gruppemæssige normer på den anden side – den sociologiske tilgang til analysen af velfærd – udgør under alle omstændigheder i dag et interessant krydsfelt i velfærdsdebatten.

Spørgsmålet om videreudviklingen af velfærdspolitikken berøres også i det efterfølgende kapitel om *den danske velfærdsstats oprindelse*. Kapitlets hovedpointer er dels, at de første velfærdsreformer blev gennemført som en reaktion på de svigtende efterspørgselsforhold i landbruget, dels at man politisk meget bevidst valgte en solidarisk og skattefinansieret model, hvor der ydes efter evne og nydes efter behov. Dette valg blev truffet i fuld bevidsthed om, at der fandtes et alternativ, nemlig den tyske model, hvor finansieringen sker ved bidragsbetaling, og den solidariske omfordeling er betydeligt mindre. Og valget kom til at præge principperne for den efterfølgende udbygning af den danske velfærdsstat. Med hensyn til videreudviklingen af den danske velfærdsmodel stilles der i kapitlet det spørgsmål, om udviklingen af aktuariske arbejdsmarkedspensioner og en stigende efterspørgsel efter private sygeforsikringer kan antyde en begyndende ændring i principperne bag den traditionelle danske velfærdsstat. I den forbindelse er det værd at genopfriske et af de argumenter, der i 1890'erne blev brugt mod den tyske model. Argumentet om en enkel og gennemskuelig administration af de sociale ydelser og de

sociale rettigheder må stadig være gældende i diskussionen om en statsmodel versus en mere differentieret velfærdsmodel.

Kapitlet om *den 'lille' socialreform i 1920'erne* søger at rokke ved opfattelsen af, hvad der har været de betydningsfulde sociale reformer i udviklingen af velfærdsstaten. Ofte springer man fra de første reformer i 1890'erne til socialreformerne i forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933. Men i dette kapitel argumenteres der for, at også de sociale reformer, der blev gennemført af Venstre-regeringer i 1920'erne, dels i sig selv havde betydning i samtiden, dels efterlod sig spor i den efterfølgende udvikling af velfærdsstaten. Den diskussion, der fulgte efter reformerne, betød bl.a., at en egentlig folkeforsikringsmodel aldrig kom på bordet i en dansk sammenhæng. Man holdt med andre ord fast ved en skattefinansieret velfærdsmodel og gik ikke over til den bidragsfinansierede model, der bl.a. udvikledes i Sverige og Norge.

Betydningen af *Socialreformen 1933* belyses i det næste kapitel. Denne reform har det mærkværdige ved sig, at den efterfølgende både er blevet overvurderet og fremhævet som starten på den danske velfærdsstat og undervurderet som primært en administrativ reform, der reducerede et 'virvar' af 55 socialpolitiske love til fire. En ting er sikkert: Der blev med reformen indført et væsentligt element i finansieringen af de sociale udgifter, som har været gældende lige siden. Reformen betød dels, at staten overtog en række udgiftsområder fra kommunerne, dels at der indførtes en mellemkommunal udligning, der betød, at også kommuner uden omfattende sociale problemer nu skulle bidrage til finansieringen af de sociale udgifter. Dette var et klart opgør med 1920'ernes Venstrestyrede socialpolitik, der i høj grad havde placeret forsørgelsesbyrden i de enkelte kommuner. Man kan sige, at reformen bidrog til indførelsen af en national solidaritet, der også i dag gør sig gældende som en vigtig del af den danske velfærdsstats økonomiske fundament.

Pensionssystemet er et vigtigt element i velfærdsstaten. Det er den eneste overførselsindkomst, som alle håber på at kunne gøre brug af, og principperne i pensionssystemet har i dansk sammenhæng haft afgørende betydning for velfærdsstaten som sådan. I *Fra statspension for de værdigt trængende – til arbejdsmarkedspension for alle* gennemgås udviklingen af det danske alderspensionssystem over en 100-årig

periode. Der lægges i kapitlet særlig vægt på den senere udvikling frem mod et supplerende system af arbejdsmarkedspensioner til næsten alle. Denne udvikling har betydet et brud med tre grundlæggende dogmer i dansk pensions- og velfærdspolitik, nemlig at ordningerne skulle omfatte alle, at de skulle være skattefinansierede, og at ydelsen stort set skulle være uafhængig af tidligere indkomst. Arbejdsmarkedspensioner omfatter kun dem, der er dækket af en kollektiv overenskomst med pensionsdækning; de er bidragsfinansierede, og arbejdsmarkedspensionernes størrelse afhænger bl.a. af størrelsen på den løn, man har modtaget, mens man var erhvervsaktiv. Om disse brud med den hidtidige velfærdspolitik vil smitte af på andre områder, er det endnu for tidligt at sige noget om. Men der er med valget af overenskomstaftalte arbejdsmarkedspensioner af arbejdsmarkedets parter åbnet op for, at andre områder som fx ydelser fra sundhedsvæsnet kan finansieres af andet end skatter.

I Velfærd med vilje – men hvis? slås der en sløjfe om de kapitler, der har beskæftiget sig med de lange udviklingsstræk i velfærdsstatens historie. I kapitlet deles velfærdsstatens udvikling op i tre perioder. Den første beskrives gennem 1800-tallets kristne og socialkonserverative filantropi og kommunesocialismen i 1900-tallets første årtier; den anden gennem et fokus på mellemkrigstidens sociale reformer; og i den tredje fremhæves tiden efter anden verdenskrig som særlig central. Det kan påvises, at begrebet velfærdsstat først anvendes i den tredje periode, hvor det i 1950'erne blev brugt af socialdemokraterne som en beskrivelse af målet for deres politik. Netop socialdemokraterne ses som de vigtigste aktører i udviklingen af den danske velfærdsstat, men det understreges, at udviklingen af den danske velfærdsstat er resultatet af en række brede kompromiser, som stort set alle politiske partier har deltaget i.

Firkløverregeringens social- og velfærdspolitik beskæftiger sig med de nyere udviklingstendenser på velfærdsområdet i 1980'erne. Behovet for en opbremsning i udgifterne på det sociale område skyldes dels de socialdemokratiske velfærdsordninger for lavindkomstgrupperne, dels de borgerliges ønske om, at sådanne ordninger skulle gælde for alle. Denne mekanisme udgjorde kernen i velfærdsudviklingen i Danmark i de foregående ca. 30 år. Som særligt væsentlige for den velfærdspolitik, der blev ført i tiden efter firkløverregeringens dannelse, fremhæves to forhold. For det første 'fælleserklæringen' fra

1987, hvor LO for første gang søgte indflydelse hos en borgerlig regering, der dannede grundlag for udbygningen af arbejdsmarkeds-pensionsordningerne til også at gælde for det private arbejdsmarked. Der var næppe mange, der dengang forudså, at denne udvikling skulle komme til at spille en så væsentlig rolle for fremtidssikringen af den danske velfærdsmodel, som det efterfølgende har vist sig at blive tilfældet. For det andet fremhæves det, at firkløverregeringens økonomiske opbremsning i 1980'erne gav Socialdemokratiet luft til at tænke i nye velfærdspolitiske baner, hvilket har præget den positive udvikling for dansk økonomi i 1990'erne.

I begyndelsen af 1990'erne blev der nedsat en række kommissioner, der på hver deres måde kom til at beskæftige sig med velfærdsstatens fremtid. Disse kommissioner – Socialkommissionen, Zeuthen-udvalget og Velfærdskommissionen – var atypiske sammenlignet med tidligere kommissionsarbejder på velfærdsområdet, idet formålet med deres arbejde ikke var at lægge op til en reform på et specifikt velfærdsområde; de var snarere at betragte som ideproducerende tænketanke. I kapitlet *Omkring Socialkommissionen* gøres der bl.a. rede for den indflydelse, kommissionens arbejde har haft på velfærdspolitikken. Kommissionens status betød, at ingen var politisk forpligtet til at gennemføre kommissionens forslag, og det konkluderes, at kommissionens arbejde ikke har haft direkte indflydelse på udarbejdelsen af lovforslag. Men det betyder ikke, at kommissionens arbejde har været uden betydning. Dels har mange af kommissionens tanker og ideer smittet af på den politik, der siden er gennemført, dels tilvejebragte kommissionens omfattende analyser et velfunderet grundlag for den velfærdspolitiske debat både blandt politikere og i befolkningen.

De efterfølgende kapitler beskæftiger sig med hver deres del af det danske velfærdssystem. I *Den kommunale danske velfærdsstat* gøres der rede for den udvikling, der har betydet, at den danske velfærdsmodel altid har været en af de mest decentraliserede i verden. I modsætning til andre lande, også de øvrige nordiske lande, hvor velfærdssystemet i vid udstrækning er et statsligt styret system, var der allerede tidligt i Danmark en decentral, kommunal administrationskompetence, der betød, at det forekom naturligt at pålægge disse decentrale enheder at gennemføre velfærdspolitikken i praksis. Argumenterne for dette kan være særligt vigtige at repetere i en tid, hvor der planlægges reformer af den kommunale struktur.

Den velfærdsmodel, der især blev udviklet i tiden efter den anden verdenskrig, byggede bl.a. på den forudsætning, at befolkningen var i stand til at reproducere sig selv, dvs. at der blev født tilstrækkeligt mange børn. Det skyldes, at velfærdstaten i høj grad rummer et element af horisontal omfordeling, dvs. omfordeling mellem generationer. De erhvervsaktive betaler til de unges uddannelse og de ældres forsørgelse og pleje. Hvis der ændres væsentligt ved balancen mellem disse tre befolkningsgruppers størrelse, ændres der også ved en grundlæggende forudsætning for velfærdstaten. Og det er netop, hvad der er sket i de seneste 20 år. I *Nye familieformer og færre børn* gennemgås baggrunden for den udvikling. Der peges bl.a. på udviklingen i kvinders erhvervstilknytning, ændrede familieforhold og muligheden for at planlægge graviditeter som årsagerne til, at fertiliteten i nyere tid har været faldende.

Boligpolitikken er en til tider overset del af velfærdspolitikken. Den spillede dog ikke mindst tidligere en væsentlig rolle med klare socialpolitiske målsætninger. I *Boligpolitik i velfærdstaten* gøres der rede for denne udvikling. På dette område er den første del af historien præget af en række statslige tiltag for at afhjælpe både den konkrete mangel på boliger og mere ambitiøst manglen på gode boliger. I nyere tid er især spørgsmålet om de økonomiske, sociale og fysiske problemer, der har præget den almennyttige boligsektor, blevet centralt. Og i dag, hvor spørgsmålet om ejerforholdet til boligen og boligpolitikken sociale betydning igen er kommet på den politiske dagsorden, er historien om boligpolitikken sociale rolle særligt relevant.

Afrunding

Historien om den danske velfærdsmodel er historien om, hvordan staten overtog eller påtog sig ansvaret for en stadig større del af borgernes velfærd. I en tid, hvor der i stigende grad sættes spørgsmålstegn ved det fornuftige i at have et så omfattende statsligt engagement i borgernes liv og så højt et skattetryk, er det værd at huske, at der gennem historien har været omfattende politisk enighed om, at velfærdstaten var en god løsningsmodel på de sociale risici, som det moderne samfund stillede borgerne over for. Når man diskuterer ulemperne ved den statslige løsningsmodel, må man ikke glemme hverken fordelene ved denne model eller ulemperne ved andre vel-

færdsmodeller. Det handler i kort form om diskussionen om lighed og effektivitet. Sociale problemer er ulige fordelt, og det blev allerede tidligt erkendt i forbindelse med etableringen af den danske velfærdsstat i 1890'erne, at disse problemer ikke kan reduceres til et spørgsmål om det enkelte individs adfærd og ansvar. I et moderne samfund opstår mange sociale problemer på grund af forhold – økonomiske konjunkturer og uheldige omstændigheder – som den enkelte ikke kan gøre så meget ved. Derfor nåede man frem til, at en national social solidaritet var en egnet model til at tackle disse problemer. Man nåede også ret hurtigt frem til, at en statsligt styret og kommunalt administreret velfærdsmodel var ganske effektiv og tillige rimeligt demokratisk, fordi de styrende politikere på alle niveauer løbende skulle sætte deres mandat på prøve i befolkningen. I andre modeller er de administrative omkostninger ved velfærdssystemerne ofte betydeligt større, og de embedsmænd, der træffer beslutningerne, skal ikke på samme måde stå til regnskab over for befolkningen. Når den danske velfærdsmodel lægger beslag på flere ressourcer end andre landes modeller, så er der ikke meget, der tyder på, at det skyldes, at den er mindre effektiv. Det skyldes snarere, at den er mere omfattende. Og det må til evig tid være det centrale spørgsmål i diskussionen om velfærdsmodellen – hvor omfattende den skal være.

DEN ØKONOMISKE TEORI OG VELFÆRDSSTATENS OPRINDELSE

AF NIELS KÆRGÅRD

Indledning

Den økonomiske teori kan bruges politisk både som værn mod uønskede og usaglige ændringer og som murbrækker for reformer. Det behøver ikke at betyde, at inspirationen til ændringerne nødvendigvis kommer fra teorien, men blot at reformer, der har støtte i teorien, lettere glider gennem det politiske system. Hvis de økonomiske teorier er veletablerede, ubestridte i de faglige miljøer og almindeligt anerkendte også i bredere kredse, så kan de have ganske stor indflydelse.

Som et velkendt eksempel herpå kan nævnes overgangen fra “klassisk” til keynesiansk makroøkonomisk teori i 1930’erne. Før Keynes’ “General Theory” fra 1936 var den ubestridte herskende lære, at en aktiv finanspolitik var skadelig. Hvis man satte ufinansierede, offentlige arbejder i gang for at bekæmpe arbejdsløsheden, så fik man samlet set ikke flere i arbejde, fordi priserne og renten ville stige, og de nyetablerede offentlige arbejdspladser ville så blot fortrænge eksisterende arbejdspladser i den private sektor. Det var derfor en etableret sandhed, at de offentlige budgetter altid burde balancere, og det var der i virkeligheden stort set ingen, der rigtigt turde bestride, heller ikke i den politiske debat.

Keynes gav alle de politikere, der havde haft lyst til at starte ufinansierede beskæftigelsesarbejder, en økonomisk-teoretisk legitimering, som mange ret omgående benyttede sig af. Keynes forklarede, at priser og rente i virkeligheden ikke skabte ligevægt på vare- og arbejdsmarkedet, men var forholdsvis upåvirket af, hvad der foregik her. En aktiv finanspolitik ville derfor på ønsket vis påvirke produktion og beskæftigelse og ikke i så høj grad priser og rente.

Det keyneske eksempel er relativt oplagt og velkendt, men at noget lignende fandt sted ved velfærdsstatens start i 1890'erne, er sjældnere anført. Der skal i denne artikel argumenteres for, at overgangen fra klassisk til neoklassisk økonomisk teori i de sidste årtier af det 19. århundrede var med til at bane vejen for de socialreformer, der kom i 1890'erne og i begyndelsen af det forrige århundrede. Dette kapitel søger at påvise, at sociallovgivning først for alvor blev forenelig med økonomisk teori, da man opgav de klassiske, malthusianske teorier om, at de dårligst stillede altid måtte leve på eksistensminimum. Opgøret med disse klassiske teorier sidst i 1800-tallet er dermed også et vigtigt led i skabelsen af et økonomisk-teoretisk fundament for en velfærdsstat med en solidarisk indkomstfordelingspolitik.

I næste afsnit gennemgås den klassiske teori, specielt den såkaldte jernhårde lønningslov, derefter ses på de teoretiske nybrud fra 1870'erne og specifikt på den danske økonomidebat 1870-1900, og endelig sættes denne debat i relation til velfærdsstatens start. Det skal understreges, at meningen med denne artikel ikke er at give en nuanceret og sofistikeret tolkning af hverken klassiske eller neoklassiske forfattere, så de første to afsnit skal blot opfattes som en hurtig og overfladisk gennemgang af i princippet velkendt teoriehistorisk stof (af samme grund vil der ikke blive henvist til konkrete kilder). Det nye i artiklen er forsøget på at påvise teoriernes betydning for velfærdsstatens tidligste start. De var vigtige elementer i skabelsen af de spirer, der i løbet af det 20. århundrede groede op og blev til den danske velfærdsstat.

Den klassiske økonomiske teori

Den klassiske økonomis store navne er Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas R. Malthus (1766-1834) og Jean-Baptiste Say (1767-1832).¹ På den klassiske teoris grund stod også i mange henseender koryfæer som John Stuart Mill (1806-1873) og Karl Marx (1818-1883).

I den klassiske teoribygning kom Malthus' befolkningsteori og Ricardos jernhårde lønningslov til at stå centralt. I *An Essay on the Principle of Population* fra 1798 argumenterer Malthus for, at den jævne befolkning altid vil leve på et eksistensminimum, fordi væksten i fødevarerproduktionen hele tiden vil halte efter befolkningsvæksten. Det er sult og sygdom forårsaget af fattigdom, der holder befolkningsvæksten nede. Økonomisk vækst vil på langt sigt resultere i befolkningsvækst, men ikke i stigende indkomst pr. capita, for det ville resultere i tidligere ægteskaber, flere børn og bedre sundhedstilstand og dermed et befolkningspres, der presser pr. capita-indkomsten tilbage på eksistensminimummet.

Ricardo førte som hovedarkitekten bag klassikernes fordelingsteori disse teorier videre. Hans fordelingsteori var en "makroteori" for den funktionelle indkomstfordeling. Han tænkte i klasser som jordejere, arbejdere og driftsherrer. Selv udviklede han en jordrenteteori, ifølge hvilken produktivitetforskellen mellem jordejernes jord og den fri, ubenyttede marginaljord bestemte jordrenten. Og så overtog han altså Malthus' befolkningsteori som basis for modellens løndannelse. Man fik dermed den såkaldte "jernhårde lønningslov", der sagde, at reallønnen var bestemt af eksistensminimummet. Denne blev opfattet som en naturlov, der ikke kunne røkkes ved. Hvis politiske myndigheder eller venlige arbejdsgivere prøvede at sætte lønnen over eksistensminimummet, ville det blot resultere i en uholdbar stor befolkningsvækst, der tvang lønnen ned igen.

1. Der skal her sondres mellem klassikerne og "klassikerne". Forvirringen skyldes Keynes og hans elever, der omtalte den herskende lære før Keynes, altså alt før 1936, som "klassikerne", se fx Sir John Hicks berømte artikel "Mr. Keynes and the Classics" fra 1937. Modsat taler man i teorihistorien om klassikerne og den klassiske skole som økonomerne fra Smith til Stuart Mill, altså ca. 1776-1870. I denne artikel optræder altså "klassikerne" i indledningen og klassikerne i afsnit 2.

Dette er nok en noget håndfast Ricardo-fortolkning – eksistensminimum kan fortolkes noget bredere – jf. Harald Westergaards udlægning af Ricardo:

I sin Theori om Arbejdslønnen støtter han sig i det Hele til Malthus. Han definerer den naturlige Arbejdsløn som den, der er nødvendig til at sætte Arbejderne i Stand til at leve og forplante sig uden at tage af eller voxer i Antal. Tænker man sig nu dette Lønningsniveau uforandret, og tager man Malthus's Befolkningslære som givet, faar man den sørgelige Lønningslov, som har spillet en saa stor Rolle i Lassalles Agitation (den jernhaarde Lønningslov); men det var ikke Ricardos Mening. Han hævder netop udtrykkelig, at den naturlige Arbejdsløn ikke er konstant. Den varierer fra Tid til Tid, fra Land til Land. Den engelske Arbejders Fordringer til Livet ere saaledes meget store i Sammenligning med adskillige andre Lande. Menneskevenner kunde ikke andet end ønske, at de arbejdende Klasser havde Smag for Velvære og Fornøjelser, og at de skulde opmuntres ved alle lovlige Midler i deres bestræbelser for at skaffe sig dette. (Westergaard, 1896, s. 84-85)

Men det blev i høj grad de hårdere fortolkninger, der overlevede blandt Ricardos elever, og det var disse tolkninger, Lassalle døbte “den jernhårde lønningslov” og brugte i sin agitation for det tyske socialdemokrati.

Heller ikke Karl Marx (1818-83) troede på muligheden af at skaffe store sociale forbedringer og acceptable lønninger i en kapitalistisk økonomi. Hos Marx var der en “reservearmé” af arbejdsløse, der hele tiden pressede lønnen ned. Først ved en revolution, hvor proletariatet tager magten, kan dette mønster brydes. Marx anså heller ikke en markedsøkonomisk orienteret velfærdsstat med en nogenlunde solidarisk indkomstfordeling for en realistisk mulighed.

En gradvis forbedring af de dårligst stilledes vilkår inden for rammerne af den eksisterende markedsøkonomi var således for både klassikerne og Marx en umulighed.

Nybrud i økonomisk teori i 1870'erne

Omkring 1870 kom den klassiske økonomi under angreb fra to sider: fra den nye *neoklassiske grænsenytteteori* med folk som englænderne W.S. Jevons (1835-1882) og Alfred Marshall (1842-1924), østrigeren Carl Menger (1840-1921) og franskmanden Leon Walras (1834-1910) i spidsen, og fra den, hovedsageligt tyske, *historiske skole* med bl.a. Gustav Schmoller (1838-1917) som pennefører.

Neoklassikerne introducerede en mere præcis matematisk, deduktiv metode, og ved hjælp af forudsætninger om aftagende grænsenyttede og stigende grænseomkostninger fik de opstillet en præcis teori for udbud og efterspørgsel. Mange af klassikernes teorier, fx værditeorien med arbejdsværdierne, blev skrottet. De fine gamle fordelings-teorier med udgangspunkt i de forskellige klasser som arbejderne og jordejerne blev erstattet af Walras' generelle ligevægtsmodeller med N abstrakte markeder med hver sine udbuds- og efterspørgselsfunktioner. Her kom præcisionen og formaliseringen i højsædet.

I det tysktalende område var det den historiske skole, der dominerede. Her var man modstander af al teoretisering; det var de historiske beskrivelser, der kom i højsædet. Historien gentager sig ikke; historiske begivenheder er unikke i tid og rum, sagde man, og ahistoriske teoribygninger (herunder også den jernhårde lønningslov) var derfor urealistisk hjernesvind. Retningens bidrag til den økonomiske litteratur er lange historiske og statistiske beskrivelser af lande og perioders samfund. Den historiske skole havde blandt sine tilhængere mange socialt sindede intellektuelle, og de blev derfor ofte omtalt som katedersocialister.

Det er åbenbart, at de to nye retninger passede dårligt sammen. De var så at sige gået i hver sin retning i forhold til de klassiske økonomer, og der udbrød da også specielt i det tyske sprogområde kraftige kontroverser mellem Mengers og Schmollers tilhængere. *Der Methodenstreit* rasede i 1880'erne.

Ingen af de to retninger har i eftertiden fået noget godt ry blandt politisk progressive. Katedersocialisterne udviklede sig til relativt reaktionære, kristeligt sociale partier, og neoklassikerne blev til den herskende markedsøkonomis teoretiske fundament.

Den teoretiske debat i Danmark 1870-1900

Udviklingen i Danmark forløb noget anderledes end i det tyske sprogområde, idet vi her i landet rent faktisk fik en alliance mellem den historiske skole og de matematiske neoklassikere; og det var en alliance, der havde som hovedformål at få gang i sociale reformer, jf. Kærgård (1995).

I 1872 blev Nationaløkonomisk Forening dannet, og udgivelsen af *Nationaløkonomisk Tidsskrift* startede i 1873. Flere af stifterne så den tyske historiske skoles social-reformatoriske forening *Verein für Sozialpolitik* som forbillede. Både katedersocialisme og lønteori stod på dagsordenen fra starten, både i foreningen og i tidsskriftet.

To mænd fra perioden 1870-1900 kan fremhæves. Det er Julius Petersen (1839-1910) og Harald Westergaard (1853-1936). De var begge matematikere af uddannelse og begge stærkt socialt engagerede. Men også andre kan nævnes, fx journalisten Ernst Brandes (1844-1892). De er alle velegnede til at demonstrere, hvorledes økonomiske teoretikere, den historiske skoles økonomer og samfundsdebattører her i landet gik hånd i hånd i kampen mod den klassiske økonomi.

Julius Petersen, der var helhjertet matematiker, forsvarede sin matematiske doktorgrad i 1871, underviste i matematik på Polyteknisk Lærestanstalt 1871-86 og på militærakademiet 1881-87. Han blev professor i matematik ved Københavns Universitet i 1886, se Christiansen m.fl. (1992) og Lützen m.fl. (1992). Hans økonomiske arbejder er alle fra perioden 1871-1877. Han hørte i denne periode til kredsen af progressive intellektuelle omkring Georg Brandes. I 1872 var han et af seks bestyrelsesmedlemmer i Brandes' Litteraturselskabet.

I 1871 publicerede han pamfletten *Et Bidrag til Løsningen af det sociale Spørgsmaal*, hvori han argumenterede for en omfordeling af samfundets goder til fordel for arbejderne ved hjælp af en progressiv forbrugsskat. I dette skrift bliver mange sociale spørgsmål taget op, og hans diskussion af alderdomsforsørgelse er senere blevet betragtet som en forløber for moderne pensionsteorier (se Petersen, 1986

og 1990; Brems, 1990). Sådan så samtiden dog ikke på det. En anmelder omtalte skriftet som ekstremt socialistisk og kommunistisk, og det er i Folketingets Bibliotek emnemæssigt klassificeret under "socialisme".

Hans mest interessante økonomiske bidrag var et foredrag i Nationaløkonomisk Forening optrykt som artikel i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1873 om "Bestemmelsen af den Rationelle Arbejdsløn samt nogle Bemærkninger om Økonomiens Methode". Artiklen var skrevet sammen med vennen Frederik Bing (1839-1912), der også var matematiker (og aktuar). Denne artikel blev i 1962 oversat til engelsk og er grundigt analyseret af John K. Whitaker, som er meget begejstret for den:

The authors ... presented a theory of striking power and novelty. Focussing on the marginal choice between mechanized and handicraft production of various consumer goods, they outlined a comprehensive neo-classical theory of wages, interest, and prices for a multicommodity capitalist economy. Their analysis was marginal, but based on activity analysis rather than calculus ... It still remains virtually unknown, despite the appearance of an English translation (1962), yet it is one of the pre-eminent contributions to distribution theory of the latter half of the nineteenth century, ranking with the work of von Thünen and Walras in originality and generality of conception. ... This essay has received almost no attention, yet it appears on close inspection to be a strikingly original and pathbreaking contribution to neo-classical distribution theory. (Whitaker, 1982, s. 333)

Specielt Bing og Petersens bemærkninger om økonomiens metode var imidlertid aggressive og debatskabende. For dem var brugen af matematikken central. Deres udgangspunkt var:

at Grunden til de ringe Fremskridt, som Økonomien har gjort, maa søges i, at man ikke følger en streng videnskabelig Methode, noget hvortil maaske det, at Økonomien i Regelen skal skrives saaledes, at det kan forstaas af et almindeligt dannet Menneske, har bidraget meget. (Bing & Petersen, 1873, s. 317)

De mener, at:

Økonomien er en Lære om Størrelser og derfor naturligt er hjemfalden til Matematikken. (Bing & Petersen, 1873, s. 317)

Deres udtalelser var fra starten stærkt polemiske og udfordrende, fx:

Det vil sagtens være tydeligt af flere af vore Ytringer, at vi mene, at Økonomien for Tiden staar paa et saa lavt Trin, at den ikke er berettiget til at kaldes en Videnskab. En økonomisk Lærebog gjør samme Indtryk som en populær naturvidenskabelig Fremstilling, men der er den Forskjel, at der bagved den sidste altid staar en Videnskab, men bagved den første Intet. (Bing & Petersen, 1873, s. 317)

Deres indlæg gav naturligt nok anledning til en heftig debat i Nationaløkonomisk Forening (Nationaløkonomisk Forening, 1873; Vind, 1976; Kærgård, 1983).

Det synes imidlertid usandsynligt, at den heftige debat alene skyldes spørgsmålet om matematikkens rolle i økonomien. Det synes mere sandsynligt, at den virkelige årsag til ophidselsen var artiklens sætten spørgsmålstegn ved den klassiske økonomis samfundsmodel og løn-teorier. Det forklarer, hvorfor de etablerede økonomer (begge landets universitetsprofessorer i økonomi) på den ene side i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* angreb synspunkterne kraftigt, men samtidig fortalte om artiklen til internationale forskerkolleger som Jevons og Walras. W. Falbe-Hansen sendte artiklen til Jevons, og tilsvarende ved vi, at artiklen er sendt til Walras af *Nationaløkonomisk Tidsskrifts* redaktør Alexis Petersen. Alexis Petersen skriver til Walras for at fortælle ham om anmeldelsen af dennes bog i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* og nævner da også Bing og Petersen: “deux mathématiciens danois, qui s’occupent aussi de l’économie politique, appliquent ainsi que vous la méthode mathématique à l’économie politique” (se Jaffé, 1965 og Kærgård, 1996).

Allerede i 1875 taler Julius Petersen igen i Nationaløkonomisk Forening; denne gang om “Visse Beskatningsmaaders Indflydelse paa Produktion og Fordeling” (*Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1875), og i 1875 anmelder han samme sted Arntzens og Rings bog *Nationaløko-*

nomi. Denne anmeldelse ligner en accept fra Julius Petersens side af, at striden om hans og Bings arbejde i høj grad har været politisk:

Jeg har flere Gange haft Lejlighed til at vise, at jeg i den sociale Strid staar paa samme Side som dHrr. Arntzen og Ring. Ligesom de ser jeg den eneste Løsning af Arbejderspørgsmaalet i en Begrænsning af Ejendomsretten. Jeg anser Økonomernes Undersøgelser af den fri Konkurrencens Virkninger for i det Væsentlige rigtige, saavidt som de naa, men jeg tror, at de have behandlet Sagen ensidig, idet de have lagt hele Vægten paa Spørgsmaalet om Produktionen, medens Spørgsmaalet om Fordelingen bør tillægges en mindst ligesaa stor Betydning. I Forening med Hr. Bing har jeg tidligere her i Tidsskriftet theoretisk behandlet dette Spørgsmaal, og det er paa de der vundne Resultater, at jeg støtter den Overbevisning, at Fordelingen ikke kan overlades til den fri Konkurrence, men bør reguleres af Staten. Hertil kommer, at den omtalte tidligere Afhandling her i Tidsskriftet paa Grund af den usædvanlige Form ikke er bleven forstaaet af Mange, og at jeg haaber for den Del at kunne raade Bod herpaa ved at knytte mine Bemærkninger til dHrr. A. og R. givne Beviser. (Petersen, 1875, s. 313-314).

Igen i 1877 har Julius Petersen et indlæg i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Denne gang angribes et Julius Petersen-synspunkt fra *National Tidende* vedrørende "Fattigunderstøttelsens betydning for Arbejds-løn" af en Hr. Lazarus, og Julius Petersen svarer i samme nummer. Debatten er bl.a. en diskussion af, hvorvidt fattigunderstøttelse via den jernhårde lønningsslov presser lønnen tilsvarende ned. Synspunkterne er ikke klart for eller imod, bl.a. må sondres mellem kort og langt sigt. Ud over disse bidrag i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* har Julius Petersen offentliggjort en længere gennemgang af økonomiens metode i december 1874 i Georg og Edvard Brandes' månedsskrift for litteratur og kritik *Det nittende Aarhundrede*.²

2. Et tidsskrift, der ud over en lang række indlæg af brødrene Brandes også har bidrag af I.P. Jacobsen, H. Drachmann m.fl. Ud over mere kulturelle emner er der også indlæg om fx adskillelse af stat og kirke. Også kontakten med dette tidsskrift indikerer, at det ikke var helt forkert, når konservative økonomer slog Bing og Julius Petersen sammen med de sociale retninger, de mente at måtte bekæmpe, ikke fordi de var matematiske, men fordi de var dem politisk imod.

Harald Westergaard (1853-1936) er den dominerende akademiske økonom og statistiker i de ca. 40 år, han var professor ved Københavns Universitet, dvs. fra 1886 til 1924 (se Kærgård og Davidsen, 1998). Han er født i 1853, student fra 1871, cand.mag. i matematik i 1874 og statsvidenskabelig kandidat fra 1877. Allerede i 1876 skriver han en artikel i *Tidsskrift for Matematik*. Dette er et arbejde i egentlig matematisk økonomi. Inspireret af Jevons (der er henvisning til hans *Theory of Political Economy*), analyserer han den samlede nytte af forskellige formuefordelinger og viser, at med aftagende grænsenyttter og kardinale nyttefunktioner vil en ligelig formuefordeling give den største nytte for individerne tilsammen. I 1878 korresponderer han med Jevons og synes også at have besøgt ham – givetvis på foranledning af økonomen Falbe-Hansen (se Black, 1977, s. 243-244; Kærgård, 1983 og 1996).

Efter at de således har diskuteret faglige problemer, følger få måneder senere et flere steder citeret brev, hvori Westergaard anviser forbedringsmuligheder til Jevons' teori. Dette har givet anledning til en kendt fodnote i anden udgave af Jevons' *Theory of Political Economy* (se bl.a. Vind, 1976, s. 188; Creedy, 1980, s. 371-372; Black, 1977, s. 254-259). At Jevons og Westergaard havde et nært forhold til hinanden ses også af tredje udgave af Jevons' *Theory of Political Economy* fra 1888, hvor Jevons' enke (Jevons døde i 1882) i forordet takker Wicksteed, Edgeworth "and Professor Harald Westergaard of Copenhagen, for the trouble they have taken in revising proofs for me, as well as in supplying me with the titles of those books which ought to be included".

På sin udlandsrejse i 1878 kommer Westergaard imidlertid ikke kun i kontakt med Jevons, han kommer også i kontakt med katedersocialistiske retninger og socialt orienterede teologer, og det drejer hans forskning i social- og statistisk retning (Kærgård, 1997). I de første år af 1880'erne er Westergaard derefter optaget af sin epokegørende afhandling om forskellige samfundsklassers dødelighed; et værk, der bragte ham anerkendelse som en af Europas førende statistikere. Hans næste store indsats for grænsenytteteorien bliver derfor lærebogen *Indledning til Studiet af Nationaløkonomien* fra 1891. Lærebogen er givetvis en udløber af hans undervisning – vi ved fra bl.a. Adolph Jensens erindringer (Jensen, 1946, s. 105; se også Kærgård, 1981), at han i denne periode har undervist i grænsenytteteori. Skulle man

sætte ét tidspunkt som årstal for det marginale gennembrud i Danmark (hvad man naturligvis ikke kan), må det blive udgivelsesåret for denne bog:

Saare uanseligt og beskedent af Ydre er det tynde graa Hefte: "Indledning til Studiet af Nationaløkonomien", som Westergaard udsendte i 1891, og dog har denne lille Bog sat Skel i dansk Nationaløkonomis Historie: i den slaas Døren op for den moderne økonomiske Teori, som omtrent samtidig var skudt frem i Østrig, England, Schweiz og Amerika. (Iversen, 1933)

Både den neoklassiske og de sociale og historiske retninger var Westergaards område. Denne opgave påtog han sig med energi, både i teori og praksis. Han var langt fra kun teoretiker, se fx Dybdahls omtale af hans indsats i 1880'erne: "Blandt de energiske agitatorer for søndagslukningen var den mest ivrige nationaløkonomen professor Harald Westergaard, her som altid i disse år en lederskikkelse i det kristelige sociale arbejde" (Dybdahl, 1965, s. 332).

Der var som nævnt oplagte konflikter mellem det matematisk-marginalistiske og det katedersocialistiske metodesyn, men sådan følte Westergaard det næppe. Westergaard følte sig næppe splittet mellem en matematisk tilbøjelighed og en historisk-kristelig-social side. Han følte begge som en graven dybere end den "overfladiske" klassiske økonomi:

Man søger ofte den datidige Nationaløkonomis Fejl deri, at den var alt for abstrakt. Dette er ogsaa sandt, men det var ikke den eneste Fejl. En dyb Indtrængen i en Opgave paa Grundlag af givne Forudsætninger vilde tilsidst have vist Nødvendigheden af at gøre grundige Iagttagelser for at give de vundne Sætninger et positivt Indhold og saaledes have tvunget Nationaløkonomerne til at berigtige Forudsætningerne. Men Nationaløkonomien havde den Mangel at være paafaldende overfladisk. (Westergaard, 1896, s. 106-107)

Den tredje forfatter, der skal nævnes, er *Ernst Brandes* (1844-92). Han var i modsætning til de øvrige ikke økonom, men journalist, og skrev ikke for økonomer, men for en bredere offentlighed. Han står for eftertiden i høj grad i skyggen af sine brødre Georg og Edvard Brandes. Fra starten var han uddannet forretningsmand og blev vek-

selerer. Med en betydelig formue i ryggen kastede han sig imidlertid over journalistikken. I 1884 blev han økonomisk medarbejder ved det nystartede *Politiken*, som han forlod i 1889 efter nogle stridigheder. Herefter startede han *Københavns Børstidende*; med en ganske talentfuld medarbejderstab søgte han her at skabe et organ for radikalismen i bank- og børskredse. Frejlif Olsen (*Ekstrabladets* første chefredaktør) giver (1922) en grundig og ganske beundrende skildring af ham i sine erindringer fra sin læretid på dette blad, hvor en række talenter, som fx Henrik Pontoppidan og Johannes Jørgensen, prøvede at forfægte deres synspunkter, vel vidende, at læserne ikke delte dem og kun købte bladet for børslisternes skyld.³

En retssag om en blasfemisk og usædelig novelle af Pontoppidan, der i første omgang for Ernst Brandes som redaktør førte til en dom på tre måneders simpel fængsel (der ganske vist senere omstødet af Højesteret), og dernæst økonomiske bekymringer på grund af den næsten tilsatte formue tog hårdt på skeptikeren og pessimisten Brandes. I 1892 begik han selvmord i Dyrehaven med en af bladets lægemedarbejder anbefalet metode.

Hans rolle i metodede-batten er en 431 sider lang bog *Samfunds-spørgsmaal* fra 1885. Bogen var et bredt skrevet opgør med den klassiske økonomi delt i to hovedafsnit: Malthus' befolkningslære og Ricardo's jernhårde lønningslov. Det sidste afsnit, der er langt det længste, er en populær gennemgang af Jevons' grænsenytteteori.

Brandes understreger lønningslovens betydning:

Socialistiske Forfattere har i den jernhaarde Lønningslov fundet et Bevis for Nødvendigheden af en Samfunds Revolution: saaledes som Samfundene nu er ordnede, siger de, trykkes Arbejdslønnen ned til et utaaeligt Lavmaal, og følgelig maa Samfundsordningen helt forandres, dersom Arbejdernes Stilling skal forbedres.

3. Eller som Niels Thomsen beskriver den: "Grosserer Ernst Brandes' ejendommelige Københavns Børs-Tidende (1889-92), som forbandt børslisterne med socialreformatiske foredrag og indlæg fra litterære avantgardister". (Thomsen, 1972, s. 276)

Konservative Økonomer har derimod netop i denne samme Lov fundet Beviset for det Uberettigede i de socialistiske Reformønsker. Værdiernes forskellige Højder, paastaar de, bestemmes gjennem økonomiske Love. Den jærnhaarde lønningslov er en saadan økonomisk Lov, den hersker overalt uden at være optaget i Nationernes eller Samfundenes skrevne lousamlinger; den – og ikke Regeringsmagt eller Kapitalister – er skyld i den lave Arbejds løn. (Brandes, 1885, s. 109-110)

Bogens holdning er på trods af opgøret med Malthus og Ricardo i bund og grund pessimistisk, blot af andre årsager:

Enhver særlig Uddannelse, Begavelse eller Færdighed, aabner, saaledes som forhen forklaret Lønarbejderne Udsigt til fortrinsvis god Indtægt; men bibringer man alle indbyrdes konkurrerende Arbejdere det samme Maal og den samme Art af forøgede Kundskaber, faar ingen af dem umiddelbart økonomisk Gavn af Undervisningen. Fattige Folks forbedrede Opdragelse skærper deres Følelse for Lidelser og bringer dem til ivrigere Deltagelse i de sociale Rørelser, der vel en Gang fører til et Resultat; men den medfører ingen direkte Forbedring af deres Kaar. (Brandes, 1885, s. 419)

Westergaard anmelder bogen i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* og understreger i anmeldelsen, at nationaløkonomien er kommet “langt ud over Ricardo og Stuart Mill”.

Den teoretiske økonomi og velfærdsstatens oprindelse

I 1890'erne tager de sociale reformer fart; vi får fattigloven og loven om alderdomsunderstøttelse i 1891, kommunal bistand til de fattiges kasser i 1893 og statstilskud til disse kasser fra 1907. Fra 1892 fik sygekassepatienter ret til at ligge på hospitalet til halv takst, og samtidig ydedes finansiel bistand til statsanerkendte sygekasser.

Arbejdsløshedskasserne fik offentlige tilskud fra 1907. I 1894 nedsattes en landbokommission, der bl.a. resulterede i 1899-loven om jordlodder til landarbejdere – en lov, der forlængedes og udbyggedes i 1904 og 1909. I 1911 nedsattes endnu en landbokommission, hvis resultat blev husmandslovgivningen af 1919.

Årsagerne til disse reformer er selvfølgelig mange. Nogle af de mest oplagte forklaringer, som at Socialdemokratiet kom ind i Folketinget, synes ikke stærke nok til at stå alene. Socialdemokratiet får først over 10 pct. af mandaterne i Folketinget i 1898; fra 1884 (hvor socialdemokratiet første gang fik nogen valgt) til 1895 havde partiet mellem 1 og 3 pct. af mandaterne, og uden nogen klart stigende trend. En stærk kristelig, social bevægelse med bl.a. Harald Westergaard udgik fra Indre Mission, og den spillede utvivlsomt også en rolle, men heller ikke den er stærk nok til at kunne forklare reformerne.

Det bliver imidlertid næsten altid overset, at også overgangen fra klassisk til neoklassisk økonomisk teori kunne have en betydning. Det er almindeligt at understrege, at både klassikerne med bl.a. Adam Smiths usynlige hånd og neoklassikerne med fx Walras' generelle ligevægtsmodeller er tilhængere af markedsøkonomien, og at skiftet derfor var uden klare politiske implikationer (jf. fx Stigler, 1972, s. 578).

Utility theory would have had little to say about corn laws and free trade (except that both countries gain!), about central banking and Peel's Act, about colonization and overpopulation, about Poor Laws or Factory Acts, even about Say's law or taxation. Indeed, after utility theory began to appear in the 1870's, it took no important part in any policy-oriented controversy up to World War I. (Stigler, 1972, s. 578)

Hypotesen i kapitlet her er imidlertid, at den teoretiske debat i perioden 1870-1890 i Danmark i høj grad var en debat om den jernhårde lønningslov, og at først da denne lov intellektuelt var slået ihjel, blev det for alvor økonomisk fagligt legitimt at føre en aktiv social- og fordelingspolitik.

Det politisk interessante ved den neoklassiske teori var måske ikke det, den sagde, men det, den ikke sagde. Lønteori og indkomstfordeling blev nu ikke låst fast af den jernhårde lønningslov og lønfondsteorien. Som Westergaard formulerer det:

Nutildags véd man, hvor vanskeligt dette Spørgsmaal er, som saa mange andre af de Problemer, der i vore Dage kræve en Løsning. Man véd, at Spørgsmaalet om, hvorvidt Striker ere unyttige eller endog skadelige, som det paastodes i sin Tid, ikke lader sig besvare ved nogle Pennestrog, men

kræver en Mængde dybtgaaende Undersøgelser af indviklede Kendsgerninger og en fordomsfri, sagkyndig Prøvelse af Grunde for og imod. Den moderne Nationaløkonomis Standpunkt overfor ethvert Spørgsmaal er saa at sige blevet det: intet Standpunkt at tage. Dens Fortrin skal ikke ligge i at fastslaa dette eller hint, men i en rolig diskussion af de mange store Spørgsmaal, ubekymret om, "hvem der finder Sandheden, naar den blot bliver fundet". (Westergaard, 1896, s. 130-131)

Dette kapitels hypotese støttes af en af de førende økonomiske iagttagere fra perioden, V. Falbe-Hansen (1841-1932). Falbe-Hansen var leder af Det Statistiske Departement 1873-1877 og 1902-1904 og professor i økonomi ved København Universitet 1877-1902. Han var folketingsmedlem 1881-1884, landstingsmedlem 1909-1918 og i bestyrelsen for Nationaløkonomisk Forening fra starten i 1872 til 1900 og æresmedlem i denne forening fra 1911. Man kan næppe finde bedre iagttagere af periodens økonomiske debat (Hansen, 1976).

I jubilæumsskriftet i anledning af Nationaløkonomisk Forenings 25 års jubilæum i 1897 er Falbe-Hansen sat til at vurdere de 25 år. Han skriver:

Den Fremdragen af de økonomiske Spørgsmaals sociale Side, der fandt Sted i Foreningen, havde, tror jeg, nogen Andel i, at den almindelige Opfattelse herhjemme af det sociale Spørgsmaal efterhaanden ændredes. Tidligere var de kapitalistiske Hensyn saa godt som enebestemmende, ikke fordi man den Gang var mindre human end nutildags, men fordi man med den ældre engelske Skole mente, at det var umuligt at hjælpe Arbejderne; den "Jernhaarde Lønningslov" holdt dem nede med naturnødvendighed. Jeg mindes i Landstinget at have hørt en for ikke længe siden afdød Politiker – en fintdannet, skarpt tænkende Mand – sige i en Debat, at det skadede ikke Arbejderne, om man lagde Skat paa dem, fx ved at lægge Told paa Nødvendighedsartikler; thi den "Marks Penge" man tog fra Arbejderens nødvendige Forbrug, fik han igen gennem Lønningslovens Regulering. Og lignende Ytringer har jeg jevnligt hørt fra andre fremragende Mænd i de den Gang ledende Kredse, og det fra Mænd, som ellers vare helt igennem humane. (Falbe-Hansen, 1897, s. 29-30)

Dette udsagn fra Falbe-Hansens side er vel den bedst tænkelige støtte til synspunktet om, at overgangen fra klassisk til neoklassisk øko-

nomisk teori her i landet faktisk havde en betydelig effekt på samfundsdebatten også uden for den akademiske økonomis kredse, og at overgangen derfor var med til at bane vejen for de danske socialreformer.

Det er i dag næppe muligt at finde nogen, der ville nævne den neoklassiske økonomiske teori og grænsenytteteorien som årsag til den danske velfærdsstats start i 1890'erne. De færreste socialhistorikere og velfærdsforskere har noget kendskab til eller interesse for den økonomisk-teoretiske debat i de sidste årtier af 1800-tallet. Denne negligering af debatten – og det tvivlsomme ry, neoklassisk økonomi har fået i socialt progressive kredse – er urimelig, og i hvert fald forekommer det mere hensigtsmæssigt at analysere dette emne noget grundigere. Det er næppe et tilfældigt sammentræf, at den neoklassiske nationaløkonomis gennembrud kommer omkring 1890, og at de sociale reformer starter i 1890'erne.

Litteratur

Bing, F. & Petersen, J. (1873)

“Bestemmelsen af den rationelle Arbejdsløn som nogle Bemærkninger om Økonomiens Methode”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 1, side 296-320. (Oversat til “The Determination of the Rational Wage Rate”, *International Economic Papers* (1962)).

Black, R.D.C. (1977)

Papers and Correspondence of William Stanley Jevons, IV, London.

Brandes, E. (1885)

Samfundsspørgsmaal, København.

Brems, H. (1990)

Addendum to Jørn Henrik Petersen, History of Political Economy, Vol. 23, s. 85-86.

Christiansen, M., Lützen, J., Sabidussi, G. & Toft, B. (1992)

“Julius Petersen Annotated bibliography”, *Discrete mathematics*, Vol. 100, s. 83-97.

Creedy, J. (1980)

“The Early Use of LaGrange multipliers in Economics”, *Economic Journal*, Vol. 90, s. 371-376.

Dauidsen, T. (1986)

“Edgeworth and the Use of Lagrange multipliers in Economics”, *Economic Journal*, Vol. 96, s. 808-811.

Dybdahl, V. (1978)

De nye klasser, Bind 12. I Danstrup & Koch: *Danmarks Historie*, København.

Falbe-Hansen, V. (1897)

“Nationaløkonomien i Danmark før og efter 1872”, *Nationaløkonomisk Forenings Festskrift i Anledning af Foreningens fem og tyve-aarige bestaaen*, København.

Hansen, S. Aa. (1976)

“Vigand Falbe-Hansen”, *Danske Økonomer*, København.

Hickes, J. (1937)

Mr. Keynes and the Classics: A suggested simplification, *Econometrica*.

Iversen, Carl (1933)

“Harald Westergaard”, *Børsen*, 19. april.

Jaffé, W. (1965)

Correspondence of Léon Walras and Related papers, Vol. I, Amsterdam.

Jensen, A. (1946)

Erindringer, København.

Jevons, E.S. (1871, 1879, 1888)

Theory of Political Economy, London.

Keynes, J.M. (1936)

The General Theory of Employment, Interest and Money, New York: Harcourt, Brace and Company.

Kærgård, N. (1981)

“Grænsenytteteorien og den matematiske økonomis gennembrud i Danmark”, *Juristen og Økonomen*, nr. 10, s. 211-216.

Kærgård, N. (1981a)

“Var danske økonomer bagefter?”, *Juristen og Økonomen*, nr. 20, s. 491-492.

Kærgård, N. (1983)

“Marginalismens gennembrud i Danmark og mændene bag”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 121, s. 20-42.

Kærgård, N. (1995)

“Cooperation not opposition: Marginalism and socialism in Denmark 1871-1924”. I Steedman (ed.): *Socialism and Marginalism in Economics 1879-1930*, London.

Kærgård, N. (1996)

“Denmark in the marginal revolution”, *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, Vol. 14, s. 247-58.

Kærgård, N. (1997)

Tre økonomiske professorers teologi, Kirkehistoriske Samlinger 1997, s. 129-197.

Kærgård, N. (2002)

“Economic theory and economic development in Denmark 1848-1914”. I M. Psalidopoulos og M.E. Mata (red.): *Economic Thought and Policy in Less Developed Europe*, s. 21-36 Routledge, London.

Kærgård, N. & Th. Davidsen (1998)

“Harald Westergaard: From young Pioneer to Established Authority”. I Warren J. Samuels (ed): *European Economist of the Early 20th Century*, Vol. 1, side 349-365, Edward Elgar Publishing Ltd, Northampton, MA, USA.

Lützen, J., Sabidussi, G. & Toft, B. (1992)

“Julius Petersen 1839-1910 – A Biography”, *Discrete mathematics*, Vol. 100, s. 9-82.

Malthus, T. (1978)

An Essay on the Principle of Population, London: J. Johnson in St. Paul's Church-Yard.

Nationaløkonomisk Forening (1873)

“Mødereferat”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 2, s. 248-256.

Olsen, F. (1922)

En Kjøbenhavnsk Journalist – Indledning til min selvbiografi, Forlaget Cicero, København.

Petersen, J. (1871)

Et Bidrag til Løsningen af det sociale Spørgsmaal, København.

Petersen, J. (1875)

V. Arntzen & Kr. Ring, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 6, s. 313-332.

Petersen, J.H. (1986)

“Three Precursors of Modern Theories of Old-age pensions: A Contribution to the history of Social-policy Doctrines”, *History of Political Economy*, Vol. 18, s. 405-417.

Petersen, J.H. (1990)

A Reply to My Commentators, *History of Political Economy*, Vol. 23, s. 87-92.

Stigler, G.J. (1972)

The Adoption of the Marginal Utility Theory, *History of Political Economy*, Vol. 4, s. 571-586.

Thomsen, N. (1972)

Dagbladskonkurrencen 1870-1970, København.

Vind, K. (1976)

“Bing og Julius Petersen, En episode i økonomisk teori i Danmark”, *Danske økonomer*, København.

Westergaard, H. (1876)

“Den moralske Formue og det moralske Haab”, *Tidsskrift for Matematik*, Bind 6, s. 11-15.

Westergaard, H. (1891)

Indledning til Studiet af Nationaløkonomien, P.G. Philipsens Forlag.

Westergaard, H. (1896)

“Den ældre nationaløkonomis Opfattelse af det sociale spørgsmål”, *Indbydelsesskrift til Københavns Universitets Aarsfest til erindring om Kirkens Reformation*, København.

Whitaker, J.K. (1982)

“A Neglected Classic in the Theory of Distribution”, *Journal of Political Economy*, Vol. 90, s. 333-355.

DEN DANSKE VELFÆRDSSTATS OPRINDELSE

AF JØRN HENRIK PETERSEN

Historisk kontinuitet og robusthed

Aber die Entstehung und öffentlich-staatliche Anerkennung einer Problemlage ist die eine Sache, ihre institutionelle Bewältigung eine andere. Die gefundenen Lösungen müssen nicht nur "problemadäquat", sie müssen auch für die relevanten gesellschaftlichen Akteure "akzeptabel" sein. (Offe, 1990)

I 1880'erne lagde Tyskland grunden til den senere *kontinentaleuropæiske velfærdsstatsmodel* baseret på *tvungen socialforsikring*.¹ Sygeforsikringen blev vedtaget i 1883, ulykkesforsikringen i 1884 og alders- og invalideforsikringen i 1889 (se Grundzüge, 1887; Der Entwurf, 1889).

Tiåret efter vedtog den danske Rigsdag loven om *alderdomsunderstøttelse* til værdige trængende uden for fattigvæsenet (1891) (Petersen, 1985 og 1990), loven om den frivillige sygeforsikring med statslige tilskud (1892) og loven om ulykkesforsikring (1898). Med megen ret kan den danske alderdomsforsørgelseslov – og for så vidt også

1. (Peters, 1978; Kleeis, 1981; Zöllner, 1981; Tennstedt, 1981a og 1981b; Zacher, 1979; Köhler og Zacher, 1983; Ritter, 1983)

syge- og ulykkesforsikringen – opfattes som et alternativ til den tyske aldersforsikring (Petersen, 1989). I særdeleshed alderdomsforsørgelsesloven indeholdt i sine grundtræk de elementer, der senere er blevet fremhævet som kernen i den *nordiske velfærdsstatsmodel*. Ligeså kan det frivillige medlemskab i den danske sygeforsikring og senere (1907) arbejdsløshedsforsikring ses som antitesen til de tyske ‘tvangsordninger’.

Den danske alderdomsforsørgelse har siden undergået mange ændringer:

- begyndende anvendelse af vejledende satser (1890'erne)
- indførelse af retsprincippet på udmålingssiden i form af fradragssystemet (1922)
- en midlertidig (og bizar) sammenknytning med sygeforsikringen i lov om folkeforsikring (1933)
- varierende tilgangsaldr (1922, 1937, 1946, 1956, 1998)
- indholdsmæssige variationer (1922, 1933, 1956)
- indførelse af en ensartet mindstepension for alle (universalisme på udmålingssiden)
- folkepensionsbidrag (1956-1985)
- overgang til ‘fuld folkepension for alle’ over perioden 1965-1970 (1964)
- introduktion af et pensionstillæg (udformet som fradragssystem) som ‘overbygning’ på folkepensionens grundbeløb (1970)
- bidrag til den sociale pensionsfond (1971-1981)
- indførelse af ‘optjeningsprincippet’ (1972)
- varierende ‘indekseringsarrangementer’
- genindførelse af fradrag for samtidig indtægt for de 67-69-årige i tilfælde af arbejdsindkomst (1982) og udvidelse til de over 70-årige (1993)
- ‘bruttoficering’ (1994)
- en række knopskydninger i form af forsørgelsesordninger af anden karakter som fx indekskontraksordningen (1956), Arbejdsmarkedets Tillægspension (1964), efterlønsordningen (1979), gradvis udbygning af arbejdsmarkedspensioner (1989) og regler om overgangsydelse (1991, 1993, 1996)

Disse mange ændringer til trods må det fastholdes, at de – i det mindste for pensionsordningerne – systembestemmende grundtræk blev knæsat med 1891-vedtagelsen. Og så kan det tilføjes, at også korttidssikringerne ud fra en systembetragtning har nærmet sig de træk, som generelt karakteriserer den danske velfærdsstatsmodel. Det historisk begrundede skel mellem *socialsikringsordningerne* (til afløsning af det klassiske forsørgelsessystem) og de arrangementer, der hvilede på *frivillig, lovetableret, statssubsidieret forsikring*, er gradvis blevet nedbrudt i den forstand, at reminiscenser fra privatforsikringen som idealtype er forsvundet. Denne udvikling kulminerede med de lovændringer i 1967 og 1968, der betød, at den marginale risiko ved udgiftsvariationer i arbejdsløshedsforsikringen blev overtaget af staten, og med nedlæggelsen af sygekasserne og sygeforsikringen i 1970. Selvstyret og den oplevede egenbetaling blev erstattet af decentral offentlig organisation og finansiering via generel beskatning. Om end de kontante korttidssydelsers udmålingsmæssige principper adskiller sig fra langtidssydelsernes, har de to ydelsesformers øvrige strukturegenskaber nærmet sig hinanden. Den *princiiple universallisme* og anvendelsen af den *generelle beskatning* som finansieringskilde har således vist en betydelig robusthed, siden disse to træk så dagens lys med vedtagelsen af alderdomsforsørgelsesordningen fra 1891.

Også de tyske love har i sagens natur undergået mange ændringer. Ikke desto mindre kan Claus Offe (1990) om det tyske socialforsikringssystem konstatere, at det har vist sig at besidde

... bemerkenswerte historische Robustheit, die an dem Umstand abzulesen ist, daß das deutsche Sozialversicherungssystem (in den meisten der genannten institutionellen Grundzüge im wesentlichen unverändert!) ein ganzes Jahrhundert und nicht weniger als vier grundverschiedene staatliche Verfassungsordnungen überstanden und sich in ungebrochener Kontinuität auf der Grundlage dieser Merkmale fortentwickelt hat. (s.185)

Der er tale om to forskelligartede systemer, men begge båret af kontinuitet og robusthed. Med vægten lagt på *alderdomssikringen* skal det i det følgende analyseres, *hvorfor* den danske lov blev vedtaget i 1891 (die Problemlage), og *hvordan* (die institutionelle Bewältigung) den forholdt sig til sin tyske forløber.

Der Zeitgeist og dens ændringer

*Navne på dyder og lyder evindeligt skifter herved,
alt efter menneskesind, alt efter tider og sted.*

(Ludvig Holberg, 1744, Libr. II, Epigramm.96)

Den konventionelle viden fastholder gerne industrialiseringen som forudsætning for udvikling af sociale sikringssystemer, men både tiden for og indholdet af det danske gennembrud i 1890'erne var en følge af *landets agrare vilkår*. Vedtagelsen af loven om alderdomsunderstøttelse var et led i forsøget på at imødekomme ikke mindst gårdejernes efterspørgsel efter sociale reformer som et middel til at forbedre forholdene for landbruget under 1880'ernes landbrugs-krise, til at reducere afvandringen fra landbruget både til byerne og til de oversøiske lande, og dermed til at fastholde den for landbrugsproduktionens intensivering fornødne arbejdsstyrke i landbruget. Det voksende gab mellem produkt- og faktorpriserne, reduktionen i forskellen mellem gårdmændenes og landarbejdernes levestandard og fundamentale strukturændringer i landbrugets arbejdsmarked ændrede gårdmændenes opfattelse af *statens legitime rolle* i almindelighed og af sociale reformer i særdeleshed. Mens ønsket om at lette landbrugets byrder i bedste fald var et sidemotiv bag reformerne i Tyskland og England (Tampke, 1981; Ritter, 1983), var det et kernepunkt i den danske beslutningsproces.

Frem til 1870'ernes begyndelse var det gårdmændenes opfattelse (Petersen, 1985, kap. 2), at statens funktion i henseende til 'det sociale spørgsmål' var at etablere egnede rammer for selvhjælpsordninger og i øvrigt fremme selvhjælpen gennem en mere restriktiv fattiglovgivning. Den gryende socialisme, der fra 1871/72 søgte at drive en kile ind imellem gårdmændene og 'deres' landarbejdere, øgede interessen for at finde veje, som "på fredelig og tilfredsstillende måde" kunne ordne forholdene mellem arbejder og arbejdsgiver. Sigtet med de forslag, der bragtes på bane, var at udvikle et bedre og mere varigt forhold mellem bonde og tyende. Over for 'det offentlige' blev der ikke rejst krav. Det var arbejdsgiverne, der skulle udvikle egnede institutionelle former for realisering af en 'hjælp-til-selvhjælp'. Bag denne *patriarkalske* holdning lå gårdmændenes gunstige indkomstudvikling, et arbejdsmarked med ringe mobilitet og ønsket om et interessefællesskab mellem alle på landet.

Det blev ved tankerne, idet det viste sig vanskeligt for socialisterne at organisere landarbejderne, fordi Socialdemokratiet og Venstre fandt hinanden i et samarbejde vendt mod Regeringen, og fordi arbejderbevægelsens interesse blev forskudt mod byerne. Lønningerne voksede, og landbruget kunne endnu bære lønstigningerne; men fra slutningen af 1870'erne ændrede problemet karakter.

Stort folkehold, høje sognekommunale skatter, højt lønniveau, voksende afvandring fra landbrugets arbejdsmarked og faldende salgspriser drejede interessen i retning af gårdmændenes egne vilkår. Endnu anpriste landboskrifterne på lederplads den internationale arbejdsdeling, men blandt praktiske landmænd bredte den tanke sig, at sociale reformer til fordel for landbrugets arbejdere kunne træde i stedet for de lønstigninger, man mente var fornødne, hvis den for en mere intensiv landbrugsproduktion nødvendige arbejdsstyrke skulle kunne fastholdes. Spørgsmålet var, om ikke 'det gamle samfund' og livet på landet kunne gøres mere tillokkende for derved at reducere udvandringen. "Kan det en gang siges, at her i Danmark er de lykkeligste forhold, og at slaraffenland ikke findes i Amerika, da vil sagen være vundet".

Fra midten af 1880'erne gik dette *økonomisk/arbejdsmarkedsmæssige motiv* hånd i hånd med et politisk. Opgaven var at sikre en fast, dygtig og tilfreds arbejderstand, der kunne tjene som bolværk imod socialismen. I stigende grad fandt ændringer i opfattelsen af statens legitime funktioner udtryk. Den ændrede landboopinion forblev i længere tid 'udnyttet', fordi den magtkamp, der lå bag forfatningsstriden, skabte stærke spændinger mellem de to dominerende politiske partier, men det blev i udpræget grad kredse blandt landbrugets mænd, der kom til at sætte deres præg på de moderate og forligsvenlige stemninger, som slog igennem i 1890'erne.

De *politiske forhold* havde længe været betændte (Petersen, 1985, kap. 4). 1866-grundloven havde givet de store jordbesiddere, støttet af repræsentanter for de liberale erhverv, embedsstanden og byernes middelstand, flertallet i Landstinget, mens Folketinget efter 1872 var domineret af Venstre, som havde sin basis i landbefolkningen i almindelighed og blandt gårdmændene i særdeleshed. Der var ingen folketingsparlamentarisme og ingen mekanisme til afklaring af genuine konflikter mellem de to ting. På trods af venstreflertallet i

Folketinget lod kongen i 1875 Estrup danne regering, og han forblev ved magten i næsten 20 år. Fra 1877 anvendte Estrup hyppigt provisoriske finanslove. Hans manøvre-muligheder øgedes, fordi Det forenede Venstre fra sin etablering i 1870 havde været et hus i splid med sig selv. Fra 1880 talte man om et dansk og et europæisk Venstre. Det danske var knyttet til kristendommen, landet, folkeligheden, traditionen og den besiddende bondestand, mens det europæiske blev kaldt en kristendomsfjendsk, revolutionær bybevægelse med relationer til 'den frie tanke' og socialismen. Samarbejdet mellem grupperne og gruppernes samarbejde med Socialdemokratiet havde negativ karakter og var først og fremmest vendt mod regeringen. 'Visnepolitik, begravelsesudvalg og ørkesløshedsdagsordener' pegede ikke i retning af sociale reformer.

Fra slutningen af 1880'erne anede Højre fornyede splittelsestendenser i Venstre, og man arbejdede bevidst på at skyde en kile ind imellem gårdmændene og socialisterne, imellem den moderate og den radikale del af Venstre. Højre pegede på 'den farlige associering med fritænkere og socialister', som måtte gøre det klart for 'den gamle del af Venstre', at det var på tide at gøre front imod den truende udvikling. I god overensstemmelse med den ændrede landbrugsopinion tog Højre i 1888 socialpolitiske initiativer i form af lovforslag om syge- og ulykkesforsikring, mens man forholdt sig mere afventende på aldersomsrådet.² Året efter fremsatte regeringen et fattiglovsforslag, som indeholdt nærmere regler for en forsørgelse af de ældre.³

De sociale spørgsmål pressede sig på og varslede problemer for sammenholdet i Venstre. Det brast i 1890/91.

-
2. På dette tidspunkt kendte man grundtrækkene i det tyske forslag, men i overensstemmelse med den tidligere principielle danske afvisning af tvangsforsikringen fandt man den tyske model præget af "vel megen tvang og vel megen kunst", uden at man af den grund havde nogen klar fornemmelse af, hvordan en dansk model skulle udformes.
 3. Det blev tilkendegivet, at en fyldigere aldersomsørgelse var under overvejelse, og da man i en mere permanent ordning måtte fastholde princippet om 'hjælp-til-selvhjælp', indgik det i overvejelserne, om dette kunne ske ved en kobling mellem aldersomsørgelsen og udviklingen af en sygekasseinstitution.

Ved valget i januar 1890 erobrede Socialdemokratiet en landskreds. De Radikale Venstre-grupper vandt frem i traditionelle københavnske Højre-kredse. Bergs 'rene Venstre' markerede sig på de moderates bekostning, og Socialdemokratiet førte en mere aggressiv agitation vendt imod Venstre. Det fremmede forligsønskerne i Det moderate Venstre og i dele af Højre. Ønskerne forstærkedes, da Holstein-Ledreborg, der havde været en samlende skikkelse i Venstre, i juni 1890 nedlagde sit folketingsmandat. Han havde arbejdet for en klar freds slutning mellem partierne, der lod dem bestå i deres modsætningsforhold, mens hans ' afløser', Frede Bojsen, arbejdede for et egentligt samarbejde mellem de moderate grupper i begge partier. Et andet vigtigt forhold var, at Socialdemokratiet rejste krav om en ottetimers-normalarbejdsdag, som ikke passede med dansk tradition og da slet ikke med dansk landbrugs interesser.⁴

Venstre ville, sagde de moderate, være parat til at modarbejde ethvert overgreb mod samfundets naturlige, fredelige udvikling med lige stor styrke, hvad enten angrebet førtes under reaktionens eller en international radikalismes fane. Højre tog positivt imod appellen og pegede på sociale reformer, som gav arbejderen øjeblikkelige og håndgribelige goder. Trods meningsforskelle i andre henseender måtte borger og bonde nu stå sammen for at værge den bestående samfundsortens grundlag mod socialistiske omvæltningsforsøg. Ja, svarede de moderate; ethvert forsøg på fra et internationalt, socialt standpunkt at forstyrre "erhvervsvirkomhedernes rolige gang" og "det gode og fredelige forhold mellem samfundsklasserne her i landet" måtte modvirkes. Bojsen afsluttede en tale ved en faneoverrækkelse i Møns Arbejderforening med den konstatering, at løftestangen for en lyk-

4. I en nytårskommentar d. 1. januar 1891 skrev talerøret for Det moderate Venstre, Morgenbladet, at det havde været væsentligt at afklare forholdet til Socialdemokratiet, fordi det for 'adskillige, løse elementer', der havde knyttet sig til Venstre, var uklart, hvor grænserne mellem Venstre og Socialdemokratiet gik. Modsætningerne kunne holdes nede, så længe Socialdemokratiet stort set optrådte moderat og ikke begik andre fejl end dem, et fagligt organiseret dansk arbejderparti også kunne have gjort sig skyldig i; men da Socialdemokratiet tonede radikalt, internationalt flag, måtte Venstre tage afstand. Om kravet om normalarbejdsdagen fremhævede bladet, at den vel kunne være rimelig i visse erhvervsgræne og i bjergværksdistrikterne, mens der her i landet 'hvor der som regel ikke arbejdedes for meget eller for intensivt' i langt højere grad var behov for andre reformer; men 'de løse elementer' havde ikke kunnet modstå fristelsen til at kokettere med 'den internationale rummel'.

keligere fremtid for vort land lå i udsigten til samarbejde mellem alle partier om en løsning af arbejderspørgsmålet. Hermed havde han indvarslet den kommende folketingssamplings forligspolitik.

Som oplæg til denne udarbejdede han i løbet af sommeren 1890 en plan for den kommende rigsdagssamling. Den indeholdt ikke et alderdomsforsørgelsesforslag, fordi der i Venstre var stemning for at bygge på Regeringens ide om en alderdomsunderstøttelse som led i en revideret fattiglov.⁵ Fra august 1890 var der kontakt mellem Regeringen og Bojsen.

Under finanslovens første behandling i samlingen 1890/91 pegede Bojsen på behovet for støtte til landarbejdere som en sund hjælp til det betrængte landbrug. Morgenbladet tilføjede,⁶ at den bedste støtte for landbruget var forbedrede levevilkår for landarbejderne, fordi det hæmmede afvandringen fra landbrugets arbejdsmarked.⁷ På Højres delegeretmøde i december 1890 fremhævede man ikke mindst alderdomsforsørgelsen som noget væsentligt, og det blev antydet, at staten kunne yde de mindrebedemlede et tilskud.

Slutspil på den parlamentariske arena

Regeringen havde i 1889 fremsat et fattiglovsforslag, som indeholdt særregler for de ældre. Folketingsdebatten samlede sig om fire temaer. For det første fandt mange forslaget for restriktivt. Den begunstigede måtte ikke have oppebåret fattighjælp overhovedet og skulle have været medlem af en sygekasse eller have foretaget passende indskud i en alderdomsforsørgeskasse i ti år. For det andet var der udbredt

-
5. Niels Neergaard (1935, s. 232) anfører da også, at størsteparten af hans egne partifæller i Venstre fandt hans tale på det jyske landbrugs delegeretmøde i sommeren 1890 for vidtgående. Efter kritik af den tyske 1889-lov argumenterede han for en ordning uden præmiebetaling, uden forsikringsvang og uden embedsmaskineri, idet enhver uberygget arbejder, som enten var erhvervsudygtig eller havde nået en bestemt alder, skulle have udbetalt en mindre sum af det offentlige. Hermed lå Neergaard på linje med Marcus Rubins forslag, jf. nedenfor.
 6. Den 30. oktober, 1890.
 7. Berg anså Bojsens arbejdsplan som småting, der fremtrådte som erstatning for folkets mistede grundlovsmæssige ret, som et forsøg på 'at strø folket sand i øjnene, (så) de ikke kender forskel på det, der er småt, og det, der er stort, ja det eneste afgørende', se Rigsdagstidende 1890/91, FF. sp. 63. Splittelsen i Venstre turde være åbenbar.

enighed om, at forslaget ikke var en definitiv løsning på aldersforsørgelsesproblemet. For det tredje havde de fleste en forventning om, at en endelig løsning skulle have en eller anden form for forsikringsmæssig karakter.⁸ For det fjerde diskuteredes finansieringen. Den byggede på kommunal finansiering, men regeringen havde forud givet tilsagn om, at kommunernes økonomi skulle styrkes ved at give dem del i en skat på øl og en forøget brændevinsbeskatning.⁹

På grund af januarvalget blev der ikke afgivet udvalgsbetænkning. Da forslaget efter valget atter blev indbragt, indeholdt udvalgsberetningen to ændringsforslag. Begge fordrede et statsligt tilskud inden for et maksimum. Det ene forlangte en total opgivelse af selvhjælpskravet, mens det andet lempede kravet til, at en ansøger ikke måtte have oppebåret fattighjælp i de fem umiddelbart forudgående år. Forslaget blev genfremsat tidligt i samlingen 1890/91 og gik direkte til anden behandling. Alt tydede på, at aldersforsørgelsen ville finde sin løsning på grundlag af dette forslag; men denne løsning blev krydset af et lovforslag fremsat af Berg og Hørup.

Det havde sine rødder i en drøftelse i Nationaløkonomisk Forening i 1884 af regeringens første livrenteforslag, (Petersen, 1985, s. 216-17). Økonomerne Harald Westergaard og Marcus Rubin påtog sig på mødet et udredningsarbejde vedr. de ældres indkomster og dødelighed, som kunne lægges til grund for fremtidige overvejelser om aldersforsørgelsen. De to økonomer offentliggjorde en række statistiske arbejder, men i sammenhængen var det mere væsentligt, at Venstre-redaktøren Vilhelm Lassen stimulerede Rubin til at udgive en afhandling om, hvad en aldersforsørgelse ville koste (Rubin, 1888 og 1911). Ideen om en ordning baseret på en fast ydelse og en finansiering via en brændevinsskat præsenterede han på købstadmødet i Randers i 1889 (Beretning om ... 1889, og Politiken d. 13. juli,

-
8. Overensstemmende med talen på det jyske landbrugs delegeretmøde fastholdt Niels Neergaard ønsket om en skattefinansieret ordning med faste takster.
 9. Det blev kritiseret af Neergaard, fordi det betød en lettelse af hartkornsskatten samt formue- og lejlighedsskatten kombineret med en øget indirekte beskatning på de dårligst stillede, se Rigsdagstidende, F.F. 1889/90, s. 731-33. Et lignende synspunkt fremføres senere af Bojsen, se F.F., 1890/91, s. 781. Hvis en øget brændevinsskat skulle gennemføres, burde dens provenu, mente Neergaard, bruges til en reduktion af tolden på dagligvarer eller direkte til en finansiering af en aldersforsørgelse.

1889). Utvivlsomt var det inspirationskilden til Neergaards tale på det jyske landbrugs delegeretmøde i 1890, jf. note 5.

Rubin var i 1890 klar over, at der tegnede sig et politisk flertal for en ølskat. For at krydse de moderates planer søgte han Hørups støtte til et lovforslag, der finansierede en alderdomsforsørgelse med ølskatten. Efter en vis tøven indbragte Hørup sammen med Berg forslaget i december 1890. Det byggede på faste ydelser med mulighed for supplerende livrentetegning til reduceret præmie, på en afgrænsning af de berettigede på erhvervsmæssige kriterier¹⁰ og på finansiering via en øremærket beskatning. Forslaget blev først og fremmest en katalysator for forliget mellem Regeringen og Det moderate Venstre. Som Regeringen kritiserede også de moderate fraværet af et selvhjælpskrav, men de understregede, at man godt kunne give afkald på betaling af direkte bidrag, hvis det på anden måde kunne sikres, 'at vedkommende ikke havde opgivet sig selv'. Det er interessant, at de moderate vendte sig imod den reelle forøgelse af den indirekte beskatning, fordi den modsvaredes af en reduktion i de kommunale skatter, der i højere grad afspejlede skatteevnen.¹¹

Betænkningen fra folketingsudvalget om Regeringens fattiglov indeholdt flere ændringsforslag til den del, der vedrørte alderdomsforsørgelsen. Forhandlingerne i Folketinget blev komplicerede. Der blev givet og taget (Petersen, 1985, s. 100-107), men sluttelig vedtog tinget loven om alderdomsunderstøttelse til værdige trængende uden for fattigvæsenet, der var en særegen blanding af offentlig forsorg og bidragsfri, social sikring. Indholdet kan i kort form og sammenlignet med den tyske ordning sammenfattes som vist i nedenstående tabel.

-
10. Dog med en tilføjelse om, at ordningen tillige skulle omfatte enhver mand og kvinde, der efter sine livsvilkår måtte regne på fattigvæsenet eller godgøreheden som en rimelig tilflugt for den alder, i hvilken den personlige erhvervsevne glippede.
 11. Jævnfør Neergaards tidligere argumentation, jf. note 9. Det gør ideen om, at alderdomsforsørgelsen som primært mål havde en reduktion af hartkornsskatterne, tvivlsom. I det omfang man ønskede disse lettet, skulle det ske ved indførelse af en indkomstskat, som det skete i 1903.

Hovedkarakteristika ved den danske og den tyske alderdomsforsørgelsesordning

	Den danske ordning	Den tyske ordning
Personkreds	Indfødsret/statsborgerskab (universalisme)	Tvangsforsikring for alle lønarbejdere og ansatte med årsindkomst under en vis grænse
Tildelingskriterier	En alder på 60 år og trang plus opfyldelse af et indirekte selvhjælpskrav som led i en værdighedsbestemmelse	En alder på 70 år og en forudgående bidragsbetaling i mindst 30 år
Udmålingskriterier	Skønmæssigt trangskriterium	En grundydelse med tillæggydelse afhængig af bidragsbetalingens størrelse og længde, dvs. indplacering i en given lønklasse
Finansiering	Generel beskatning, umiddelbar kommunal finansiering med efterfølgende statsligt tilskud inden for et maksimum	Bidrag, der udredes af arbejderen og arbejdsgiveren i forholdet 1:1, mens staten umiddelbart finansierer grundydelsen og i øvrigt bærer en rigsgaranti. Bidragenes størrelse afhænger af bidragsyderens indplacering i en given lønklasse
Kobling mellem ydelse og finansiering	Finansiering og ydelser udmåles særskilt efter selvstændige principper	Kobling mellem erhvervskarriere, bidragsbetaling og ydelse
Finansieringsform	Ren 'her-og-nu'-finansiering	'Her-og-nu'-finansiering plus kapitaldækning ¹²
Administration	Lokal selvforvaltning i kommunerne	Selvforvaltende, autonome, landsforsikringsanstalter

Forsikringsmanden, den senere landstingsmand for Højre og indenrigsminister Ludvig Bramsen konstaterede, at loven overhuggede 'knuden' på en for Danmark så særegen måde, at kendskab til forholdene i andre lande eller til den forudgående diskussion i Danmark ikke var en betingelse for forståelsen af 1891-loven:¹³

12. Die Höhe der Beiträge war für einen 10-jährigen Zeitraum so zu bemessen, daß durch sie gedeckt werden Verwaltungskosten, Rücklagen zur Bildung eines Reservefonds, Beitragsersatzungen "sowie der Kapitalwert der von der Versicherungsanstalt aufzubringenden Anteile an denjenigen Renten, welche in dem betreffenden Zeitraum voraussichtlich zu bewilligen sein werden" (§ 20), jf. Zöllner, 1981, s. 94-95.
13. I den sammenhæng har Kjeld Philip (1947, s. 71) langt mere ret, når han noterer, at sociallovene – herunder alderdomsforsørgelsesloven – på alle afgørende punkter fulgte den udvikling, som var i gang her i landet, og byggede på den danske tradition.

Til denne ordning er vi i løbet af nogle få uger af marts måned 1891 nåede, efter at vi i en snes år havde haft spørgsmålet til behandling og søgt løsningen ad andre veje, som dog alle som forudsætning har haft positive selvhjælpsfordringer og derfor har været i overensstemmelse med bestræbelserne i samtlige udenlandske stater. Denne bevægelse leder tanken hen på en rundrejse, hvor man først nåede stationen 'selvhjælp', dernæst 'hjælp til selvhjælp' for endelig at stå af på afgangsstationen, den offentlige hjælp – grundlovens § 84, som ironisk er kaldt 'hjælp til selvhjælp'. (Bramsen, 1892).

Som regel knyttes den tyske socialforsikringslovgivning sammen med Bismarck, men den var i virkeligheden et resultat af, at det ikke lykkedes kansleren at gennemføre sin politik:

Noch deutlicher wird das Konzept, das Bismarcks Vorstellungen über die Weiterentwicklung und Reform der Armenfürsorge zugrunde lag, in den Vorarbeiten zur Alters- und Invalidenversicherung. Nachdem Bismarcks ursprünglicher Plan, die Versorgung alter und invalider Arbeiter ausschließlich aus Reichsmitteln zu finanzieren, an der Ablehnung des Tabaksmonopols durch den Reichstag gescheitert war, sahen noch die "Grundzüge" von 1887 vor, daß alle männlichen Arbeiter unabhängig von ihrem Einkommen die gleichen Beiträge zahlen und eine nur nach der Dauer des Versicherungsverhältnisses variierende Rente erhalten sollten. (Ritter, 1983, s. 33-34).

Opdelingen i lønklassedifferentierede bidrag og ydelser, selvforvaltningen og det beskedne statslige tilskud, som ofte fremhæves for at karakterisere den tyske ordning var ikke groet i den Bismarckske have:

Gerade diese Elemente entstammten nicht dem ursprünglichen Konzept der Regierung, sondern mußten wegen des Widerstandes des Reichtages gegen eine Machtsteigerung der Reichbürokratie und wegen des Scheiterns der Steuerpläne der Regierung akzeptiert werden. (Ritter, 1983, s. 40)

1891-loven, gårdmændene og afvisningen af den tyske model

... eine bestimmte Erwerbsordnung ist die notwendige Voraussetzung der Durchführbarkeit und Wirksamkeit des einen oder anderen der genannten Grundprinzipien der Arbeiterversicherung; und wer ein anderes als das der jeweiligen herrschenden Erwerbsordnung entsprechende Prinzip der Ordnung der Arbeiterversicherung zu Grunde legen will, muss daher vor allem auf eine Änderung der Erwerbsordnung bedacht sein.
(Brentano, 1881)

Argumentet ovenfor har været, at alderdomsforsørgelsen så dagens lys som en reaktion på landbrugsforholdene, et pres fra gårdmændene og en politisk situation, der gjorde det muligt for gårdejerne at sætte deres ønsker igennem. Dette argument forstærkes, fordi loven i høj grad i sit indhold modsvarede gårdmændenes ønsker og interesser.

De fleste forslag, der fra midten af 1850'erne og frem til lovedtagelsen havde befattet sig med alderdomsforsørgelsen, anvendte en *personkreds* svarende til 'de ubemidlede'. Forsøgene på at definere 'de ubemidlede' ved hjælp af socialklasser udtrykte pragmatiske bestræbelser på overhovedet at definere sådanne klasser. Ved drøftelsen af livrenteforslaget i 1870 (Rigsdagstidende 1869/70, tillæg A, sp. 1819-76, L.F. sp. 1864-2055) argumenterede flere for, at *statsborgelige hensyn* til fremme af økonomisk sans og forsynlighed burde betinge en udstrækning til hele befolkningen. Hvorom alting er, led alle afgrænsninger på erhvervsmæssige kriterier skibbrud, fordi de var uforenelige med det forhold, at landbrugets arbejdsstyrke omfattede jordløse landarbejdere, husmænd og gårdmænd med meget små brug. De to sidste gruppers dobbelte rolle som selvstændige og medarbejdende gjorde et skel mellem lønarbejdere og selvstændige umuligt. En afgrænsning til lønmodtagergruppen ville have været uforeneligt med sammensætningen af landbrugets arbejdsstyrke. En udelukkelse af de bedre stillede måtte derfor ske, ikke ved bestemmelsen af personkredsen, men gennem tildelings- og udmålingskriterierne. Det var da også konsistent med lovens udspring i fattigloven, at *personkredsen* afgrænsedes ved hjælp af *indfødsretten*. Det knæsatte *universaliteten* som princip.

Tildelingskriteriet var treleddet og omfattede *alder, trang* og et *værdighedskriterium*. Hvis ordningen skulle byde umiddelbare og håndgribelige fordele til landbrugsarbejderne, måtte tilgangsalderen være lav. Den var da også kun 60 år sammenlignet med den tyske og den senere britiske ordnings 70 år.¹⁴ Trangskravet skulle udelukke de bedre stillede. Af frygt for administrative vanskeligheder og i lyset af aflønningsforholdene i landbruget undlod man anvendelse af en indkomstgrænse, men overlod fortolkningen til de lokale myndigheders skøn. Det var dog klart, at kravet var mindre restriktivt end i fattigloven. Sammen med statstilskuddet var værdighedskriteriet kernen i kompromisset mellem regeringen og Det moderate Venstre. Højre havde foretrukket et system baseret på egentlig selvhjælp, mens de moderate og deres gårdmandsstøtter var mere tvetydige. På den ene side havde frivillige sygekasser vundet fodfæste, og der var planer om en udvikling af sygekasseinstitutionen. De moderate frygtede, at de mindre bemidledes 'opsparing' ikke ville være tilstrækkelig til både at finansiere sygeforsikring og bidrag til alderdomsforsørgelse. På den anden side understregede de stærkt, at alderdomsydelsen skulle være en erhvervet ret og ikke en gave. Alderdomsydelser, som ikke var modtagerbetalte, adskilte sig ikke fra forsorgsydelser. Men, understregede de moderate, selvhjælpen behøvede ikke nødvendigvis at være ensbetydende med bidragsbetaling. Man balancerede netop mellem en traditionel liberalisme og begyndende krav på staten. Princippet burde være 'noget-for-noget'. Er der ikke tale om en sådan gensidighed, bringes modtageren i et afhængighedsforhold af yderen, som i princippet vilkårligt kan fastlægge ydelsen.¹⁵ De forskellige synspunkter forenedes ved, at man i værdighedskravene indbyggede den fordring, at den, der skulle oppebære alderdomsydelser uden fattighjælpvirkning, skulle have haft fast ophold i landet i de ti umiddelbart forudgående år og i disse ti år ikke have modtaget fattighjælp.

14. For Tysklands vedkommende skal man dog være opmærksom på, at alderspensionen var en 'overbygning' på en invaliderenteordning, der omfattede personer op til 70 år.

15. De mange forudgående forslag havde i høj grad netop 'tumlet med' problemet om indholdet i et evt. 'noget-for-noget'-krav, (Petersen, 1985, s. 128-131).

Udmålingskriteriet var skønmæssigt, idet understøttelsen skulle udgøre, hvad der til enhver tid behøvedes til den understøttedes og hans families nødvendige underhold eller til kur og pleje i sygdomstilfælde. Den enkeltes bevarelse af selvstændigheden var afgørende for, at loven kunne ophæve fattiglovens retsvirkninger. Især de politiske rettigheder forudsatte selvstændighed. Princippet passede også med aflønningsforholdene i landbruget. Selv om aflønningsandelen in natura havde været for nedadgående, oppebar de fleste landarbejdere fremdeles indkomst som løn, som naturaludbytte og som indkomst ved egen bedrift. Derfor var det vanskeligt at bestemme et relevant indkomstmål. Der var ingen administrativ registrering af individuel indkomst, da der endnu ikke forelå en indkomstskat. Begge forhold vanskeliggjorde tanken om anvendelse af en eller anden form for fradragsprincip, i hvert fald i landområderne. Sammen med placeringen af det *administrative og politiske ansvar* i kommunerne gav det også gårdmændene betydelig indflydelse på omkostningsudviklingen. Det var utvivlsomt også af betydning, når man forholdt sig til hhv. det Berg-Hørup'ske forslag og det, som udsprang af fattiglovsforslaget, at det sidste administrativt og delvis finansielt var forankret i det kommunale selvstyre. Herved knyttedes en tråd til traditionen for decentraliseret sogneforsørgelse. At et værdighedskrav næppe heller kunne administreres på anden vis, giver næsten sig selv.

Tilhængerne af alderdomsforsørgelsesloven, som den blev vedtaget, så den i høj grad som led i en historisk kontinuitet. Den byggede på *bestående institutioner*, som befolkningen var fortrolig med. Den skabte ikke noget nyt apparat, nogen ny administration, men hvilede på gamle, brugte og kendte fremgangsmåder. Derfor ville den, mente tilhængerne, vokse ud som et naturligt led på den sociale organisme og i tidens løb udvikle sig efter sit særlige behov. Den amerikanske historiker D. Levine (1973) har netop beskrevet denne argumentation som karakteristisk for dansk socialpolitik.

I 1927 beskrev den tyske socialhistoriker Karl Thieme *tvangsmedlemskabet* af forsikringen som det væsentligste, innovative element i den nye tyske ordning:

Das entscheidende Neue aber ist an Bismarcks Gesetzgebung der staatliche Versicherungszwang, viel mehr als der teilweise Staatszuschuß, den man auf manchen Gebiet schon gekannt hatte ... Staatlicher Zwang rein

um des Vorteils den Gezwungenen selbst willen ist in die moderne Welt erst durch Bismarck eingeführt worden. (Thieme, 1927)

Tanken om tvangstilslutning havde spillet en betydelig rolle i den forudgående danske drøftelse. Tyveåret efter grundlovsvedtagelsen var så udpræget liberalismens og individualismens guldalder; men i 1870'erne indtrådte en brydning mellem det hævdvundne frivillighedsprincip og, hvad man betegnede 'den tvingende retning'. Ikke mindst stiftsfysikus Fr. Krebs (Krebs, 1874, 1875 og 1876), der havde været et aktivt medlem i fattigkommissionen af 1869, og som kom til at spille en stor rolle i Arbejderkommissionen af 1875 (Petersen, 1985, s. 206-11), argumenterede for anvendelse af et 'tvangssystem'. I Arbejderkommissionens betænkning (Ministerialtidende, B.1, 1878, især s. 767-81) afviste flertallet at anvende tvang, fordi det ville 'svække personligheden'. Ligeså afvist tanken om finansiering via en stigning i lønnen. Et væsentligt argument imod en forsikringsordning havde været 'betalingsevneproblemet'; men det var Krebs' opfattelse, at lønningerne burde forhøjes, så de kunne muliggøre en forsikring. Kunne produktionen ikke bære en sådan arbejds løn, måtte den indstilles. Dette argument vandt af gode grunde ikke genklang blandt landbrugets mænd. Krebs argumenterede som mindretal for sine synspunkter. Som en mellemløsning antydede kommissionen, at man kunne forsøge sig med en vanedanende tvangsforsikring for de unge.

Med henblik på at afklare Rigsdagens holdning til denne tanke indbragtes i samlingen 1880/81 et privat livrenteforslag baseret på tvangstilslutning for de 15-22-årige. Det blev genfremsat i 1882. Udvalgsflertallet (Rigsdagstidende 1881/82, tillæg B, s. 1397-1408) afviste enhver form for tvang som stridende imod den bestående samfundsorden. Hertil kom, at tvangen ville svække de lokale selvhjælpsforeninger, vanskeliggøre administrationen, reducere opsparingstilbøjeligheden, gribe ind i dispositionsfriheden og hæmme bestående institutioners udviklingsmuligheder. Opdragelse til selvstændighed og selvopholdelse kunne alene ske på frivillighedens grundlag.

Forslagsstillerne havde afvist, at der var tale om et indgreb i den personlige frihed, fordi en tvang omfattende alle borgere, ikke var tvang i anden forstand end 'skattepligtens'. Det argument greb modstanderne, og de så det som et egentligt brud med forsikringstanken

overhovedet, thi når bidragene havde karakter af skatter, var der ikke fornuftig grund til at sammenknytte bidragets størrelse med den senere ydelse.

Tvangstilslutning, forsikringsmodus og arbejdsgiverfinansiering var således i princippet afvist i Danmark endnu inden vedtagelsen af den første lov i det tyske lovkompleks. En udvikling i retning af en skattefinansieret model var sat i gang. At en sådan finansiering var i overensstemmelse med fremherskende synspunkter blandt gårdmændene, der erkendte erhvervets vanskeligheder ved en øget aflønning, er utvivlsomt.

Fremgangsmåden passede også ganske godt med en anden argumentation, der fremførtes med tyngde, nemlig at 'en ordening' skulle kunne virke 'nu og her'. Denne tanke havde spillet en rolle i en stor del af den forudgående danske debat, og som nævnt havde man på Højres delegeretmøde i 1889 talt til fordel for reformer, som tilbød arbejderne øjeblikkelige og håndgribelige goder. Det må dog ikke skjules, at det også spillede en stor rolle i debatten, at når man skulle skride til en egentlig og endelig ordening, måtte den hvile på forsikringsmekanismen. Ideen bag skattefinansiering, kommunal administration, blandet statslig og kommunal finansiering og skønmæssig ydelsesbestemmelse var primært udsprunget af ønsket om en øjeblikkeligt virkende ordening. Venstres indenrigsminister Oluf Kragh kommenterede med pragmatisk forståelse senere dette spændingsforhold mellem ønskerne til den ultimative løsning på den ene side og dagens og vejens krav på den anden:

Jeg tror ikke, at det tjener nogen virkelig interesse, at man genopliver debatten om folkeforsikring kontra vederlagsfri aldersrente, idet jeg ser således på det, at denne sags 30-årige historie i vort land gør det naturligt nu at fortsætte på det grundlag, hvorpå støtten til de gamle hele tiden har hvilet, ganske uanset, hvad man måtte mene om ønskeligheden af, at man fra denne sags begyndelse her i landet var kommet ind på at løse den på et andet grundlag end det, man er kommet til at basere det hele på. (Rigsdagstidende, F.F. 1921/22, sp. 4126)

Også en administrativ sparsommelighedsargumentation, der måtte modsvare gårdmandsinteressen, spillede ind. Rubin kritiserede på købstadsmødet i Randers den tyske ordnings omfattende apparat og

tunge konteringsystem, og efterfølgende talte han om det tunge, tyske kasse-, korporations-, tvangs- og kontrolapparat, som utvivlsomt i Danmark ville have virket så afskrækkende, at man med et forslag ad den vej ingen steder var kommet. Tilsvarende lød det på Det jyske Landbrugs delegeretmøde den 18. oktober 1890 fra Niels Neergaard:

Hvilken mængde af nye embedsmænd ville der ikke blive brug for, hvis vi hos os skulle indføre hele dette tungt arbejdende maskineri med særlig forsikringskonto for hver eneste arbejder og småmand her i landet, med kontrol og tvang og udpantninger og lønningsklasser osv. Kun tyske professorers og bureaukraters hjerner kunne udtænke noget sådant.

Beslægtede synspunkter fandt allerede udtryk i 1882, da tanken om tvangsforsikring i øvrigt blev afvist. Ønsket om skattefinansiering begrundedes bl.a. med, at man kunne spare det foreslåede maskineri. Indenrigsministeren talte desuden advarende om det arkiv, der ville være til stede efter hen ved 40 års forløb, når forsørgelsesvirksomheden for de unge trådte i kraft, som i allerhøjeste grad omfangsrigt.

Endelig – og sammenhængende med flere af de ovenfor nævnte synspunkter – blev der i Danmark ytret megen betænkelighed ved den tyske finansieringsform.

Kernen i den danske alderdomsforsørgelseslov

If religion without morality lacks a solid earth to walk on, morality, without religion, lacks a wide heaven to breathe in. (Oman, 1925, s. 62)

Når samfundsforskere befatter sig med historien, sker det ofte i et sært ahistorisk perspektiv. Historien skues med udgangspunkt i kendskabet til den nutidige tilstand, og man fokuserer på de forhold i fortiden, som i svøb bærer den nutid, der kendes. Efter i det foregående at have søgt at afdække det enestående i dets egen kontekst, anlægger jeg i det følgende en traditionel, samfundsvidenskabelig, nomotetisk betragtning. Set i det lys er det kombinationen af *universalitet*, *her-og-nu*-finansiering og *den generelle beskatning* som finansiel kilde,

der må påkalde sig interesse. Det er, som nævnt i indledningen, de historisk robuste træk.

Interessant er det, at man i Danmark i 'Gründerperioden' var skeptisk over for den tyske finansieringsform, der da også led skibbrud under den inflationære udvikling, men først blev principielt ændret ved den tyske pensionsreform i 1957:

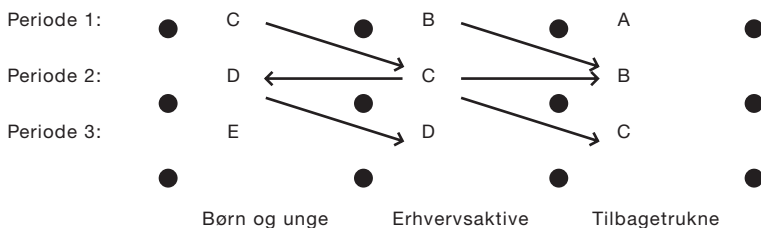
Endlich wurde auch das Finanzierungsverfahren geändert. An die Stelle des anwartschaftsdeckungsverfahrens, dem man seit 1891 vergeblich zu entsprechen versucht hatte, trat das Abschnittsdeckungsverfahren, das praktisch darauf hinauslief, daß stets ein Vermögen in Höhe einer Jahresausgabe vorhanden sein muß. (Zöllner, 1981, s. 147)

Herved havde man de facto bevæget sig over til en 'her-og-nu'-finansiering, hvis teoretiske grundlag var udviklet få år forinden af den tyske økonom W. Schreiber (1955). Han ønskede, at relationen mellem indbetalinger og ydelser var så vel defineret og præcis som overhovedet muligt, og støttede i denne forstand *social-forsikringen*, mens han samtidig var en varm fortaler for 'her-og-nu'-finansieringen. I sin teoretisk/praktiske argumentation for denne foregreb han den amerikanske økonom P.A. Samuelsons (1958) ide om de overlappende generationer. Vi skal ikke her udfolde Schreibers argumentation, og det skal kun parentetisk nævnes, at der faktisk findes antydninger af tanken bag en 'social compact' eller 'Solidar-Vertrag' i den danske 1891-diskussion (Petersen, 1986).

Kernen i den implicitte sociale kontrakt mellem generationerne kan beskrives, som vist i figur 1.

Ser man isoleret i et tværsnitperspektiv på fx periode 2, er det den erhvervsaktive generation C, som forsørger de samtidige 'afhængige' generationer D og B; men i periode 1 blev C selv forsørget af generationen B, og i periode 3 forventer C at blive forsørget af generationen D. C forlader periode 1 med 'en gæld' til B. Den indfries i periode 2, hvor C til gengæld oparbejder en fordring på generationen D til indfrielse i periode 3.

Figur 1



Det specielle for den tyske model er, at den forudsætter en snæver sammenhæng mellem de bidrag, C betaler i periode 2, og de ydelser, C oppebærer i periode 3. Der er i den forstand tale om en *quid-pro-quo-relation*, der er opbygget efter samme mønster som en *markedsrelation*.

Tanken i figur 1 kan naturligvis udvides med en hensyntagen til, at der i den erhvervsaktive periode også foreligger en form for implicit kontrakt af forsikringsmæssig karakter, dvs. at de heldige yder tilskud til de mindre heldige, de raske til de syge, de beskæftigede til de arbejdsløse osv.

Claus Offe (1990) opsummerer de karakteristiske træk ved den tyske model i følgende punkter:

- pligt til medlemskab af socialforsikringen,
- statslige tilskud til dækning af underskud (på etårsgarantien),
- ækvivalens- og kausalprincippet,
- loft over bidragsbetalingen,
- sammenknytning med erhvervskarrieren,
- bidragsfinansieringen,
- selvforvaltningen,
- den paritetiske bidragsbetaling (dvs. at alle betaler det samme).

Disse egenskaber har væsentlige konsekvenser for systemets legitimitet, siger Offe:

Die genannten Strukturmerkmale konvergieren sämtlich darin, daß sie dazu geeignet sind, die Anforderungen in puncto Risikobereitschaft (oder zum Vertrauen in die Zukunft) wie die moralischen Anforderungen in puncto Solidarität (oder des Vertrauen in 'die anderen') so weit herabzusetzen, daß rational begründete Vorbehalte gegen das Sicherungssystem selbst nicht leicht aufkommen können. Das System ist in geradezu idealer Weise kognitiv und moralisch anspruchslos: es macht es jedem Teilnehmer leicht, die subjektive Gewißheit zu hegen, daß er bekommt, was ihm zusteht – ebenso wie es die Gewißheit nährt, daß niemand etwas bekommt, das ihm nicht zusteht. (Offe, 1990)

Pointen er m.a.o., at den markedslignende relation er *garanten for tilliden* til såvel systemets risiko som dets solidariske element. Spørgsmålet er da, om man kan finde en lige så elegant bestemmelse af det, der legitimerer den danske version af den implicitte kontrakt.

I den danske *idealmodel* er alle inkluderet, og ydelserne finansieres gennem generel beskatning. Man kan sige, at den *danske velfærdsmodel* bygger på, at folk lever hele deres liv i det land, hvor de fødes, og har en indbyrdes nationalt afgrænset solidaritet: Når den enkelte klarer sig godt, er vedkommende villig til at finansiere velfærdsydelser til dem, der klarer sig mindre godt, i sikker forvisning om selv at kunne modtage, når han eller hun måtte blive syg, gammel eller handicappet. Denne tanke går hånd i hånd med en anden: Det påhviler den enkelte så vidt muligt at forsørge sig selv, og det er samfundets pligt at bestræbe sig på at give alle denne mulighed. Hvis den enkelte ikke gør, hvad han eller hun kan for at forsørge sig selv, smuldrer forudsætningen for, at fællesskabet kan og vil sikre forsørgelsen for dem, der ikke kan klare sig selv.¹⁶

Det fælles for den danske og den tyske model er, at deres 'her-og-nu'-finansiering indebærer en form for *reciprocitet mellem generationerne* i den forstand, at B overfører til C, som i næste periode overfører til B, at C overfører til D, som i den efterfølgende periode overfører til C

16. Under henvisning til Grundlovens § 75 gjorde Socialkommissionen (1993) en del ud af dette synspunkt i en afvisning af tanken om, at samfundet skulle indrettes ud fra det synspunkt, at der aldrig ville være arbejde til alle.

osv. Med C som 'formidlende led' overfører B 'fra sig selv til sig selv', og C gør det samme med D som 'formidlende led'. Forskellen ligger i, at *den enkelte* i den tyske model i en mere direkte forstand overfører fra sig selv til sig selv. Den enkeltes 'bidrag' i den foregående periode er bestemmende for, hvor stor en ydelse vedkommende får i den efterfølgende periode. Denne sammenhæng er ikke gældende i den danske model, hvor 'bidragsfordelingen' følger af almene skattepolitiske synspunkter, mens 'ydelsesfordelingen' er bestemt af andre principper. Der er m.a.o. ikke tale om den ækvivalens, der kendes fra markedet. Nogle får en værdi, der modsvarer, hvad de har givet afkald på. Andre får mere. Og atter andre mindre.

Hvordan hænger så det sammen? Sociologen Alvin Gouldner (1973) fremhævede gensidigheden som en grundlæggende moralsk dimension, men han var samtidig opmærksom på dens begrænsninger:

If men were guided solely by the norm of reciprocity many who needed help might never receive it and would be destroyed or deeply discontent. At any given time there are some persons who cannot reciprocate benefits they once received. Some, such as those stricken with serious illness, are manifestly unable to do so within any foreseeable future time. Some, such as children, are unable to do so within the time that the donor may have need of such reciprocation. And some, such as the mentally handicapped, are clearly unable to reciprocate at all and ever.

Moreover, to the extent that men can empathise with the weak and poor, or to the degree that they can imagine themselves as some day weak and in need of aid, their exclusive operation in terms of a norm of reciprocity may create a foreboding awareness of the precariousness of their own future position, however secure they may be at the moment. Men at all times and places have observed how others like themselves may come upon hard times, ill fortune, illness, ingratitude, and how all in time inevitably grow old, tired, infirm, unbeautiful, weaker – diminished in some way. In anticipating and experiencing such circumstances men are reminded that there may come a time when they, too, need help from others which they will be unable to reciprocate. They may thus grow aware of the hazards of a singular reliance upon the norm of reciprocity.

Gouldner anfører en række andre begrundelser, som sammen betyder, at en *reciprocitetsnorm* – hvor nødvendig den end er for et socialsystems stabilitet – ikke frembringer tilstrækkelige moralske forudsætninger (til sikring af systemstabilitet). Derfor peger han på, at vi hver især har en række pligter i forhold til andre, der går ud over disse andres (reciprocitetsbetingede) rettigheder, og at indfrielsen af andres behov og ønsker ikke altid kan være betinget af deres evne til at udøve reciprocitet. Han taler derfor om en norm, der ligger ud over kravet om gensidighed:

We propose to term this (hypothetically) universal component the norm of beneficence or 'goodness'. This norm requires men to give others such help as they need. Rather than making help contingent upon last benefits received or future benefits expected, the norm of beneficence calls upon men to aid others without thought of what they have done or can do for them, and solely in terms of a need imputed to the potential recipient. As we view it here, the norm of beneficence is a diffuse one encompassing normative orientations such as 'altruism', 'charity', or 'hospitality'. In short, the norm calls on men to give something for nothing.

Institutionelt finder ønsket om *'noget-for-ingenting'* udtryk i en forpligtelse til at yde og ikke i en ret til at modtage. Det er den betragtning, der ligger til grund for en oprindelig kirkelig, næstekærlig indsats og vel også for fattigforsørgelsen. Forpligtelsen institutionaliseres i en social norm, som evt. understøttes af 'fattigforordninger', fordi forpligtelsen til at give *'noget-for-ingenting'* er svagere funderet end motivet til at modtage, og fordi vi har bevæget os ind i en verden, der ligger ud over gensidighedens.

Gouldner anfører om forholdet mellem *beneficence-normen* og dagliglivet, at:

In Christian Europe, the relation between reciprocity and beneficence has been the contradictory relation between reality and appearance, between operative everyday morality and the ethical ideal, between practice and preachment. In short, while Christian Europe preached beneficence, it institutionalized this only in a limited social sector as 'charity', but the everyday life of its class societies was dominated by reciprocity. In some part, the tension between these two moralities was controlled by institutionalizing distinctions between an everyday morality suitable

for ordinary men and a high morality appropriate to those with a religious calling, and by exempting the high morality from application in everyday life. The Church made its peace with the world – it ‘gave unto Caesar’ – by allowing the laity to forgo the Golden Rule of beneficence and to live by the lesser morality of reciprocity.

I denne tankeverden kan den tyske model opfattes som udtryk for en reciprocitetsnorm på såvel det generationsmæssige som det individuelle niveau. Den danske model er en kombination, idet den udtrykker reciprociteten på generationsniveauet, mens der på det individuelle plan kan være tale om ydelser, der repræsenterer mere, mindre eller modsvarende ækvivalens. Universaliteten, finansieringen over den direkte beskatning og fraværet af en kobling mellem finansieringsbidrag og ydelse betyder, at der i den danske model opereres med ‘givere’ og ‘modtagere’. Lidt firkantet udtrykt: Alle indbetaler ‘efter evne’ til en fælles pulje, og alle modtager ‘efter behov’ fra den fælles pulje. I første omgang sker det institutionelt ved en forpligtelse på yderne, men senere udvides de institutionelle regler, så den retlige dimension gør sig gældende på såvel finansierings- som på udmålingssiden.

Om end der er argumenteret for en betydelig historisk robusthed i begge systemer, kan det hævdes, at introduktionen af aktuariske arbejdsmarkedspensioner, den forstærkede individualisering i efterlønsordningen, den særlige pensionsopsparing, den øgede efterspørgsel efter privat sygeforsikring osv., antyder en begyndende ændring af principperne bag den traditionelle danske velfærdsstat. En fortsat betydelig indvandring, der ikke ledsages af en succesfuld integration, kan også vise sig at fremskynde en omlægning. Kun fremtiden vil vise, om beneficence-normen kan overleve en velfærdsstat under pres.

Litteratur

Beretning om forhandlingerne i den danske købstadforenings ottende samling i Randers (1889)
Købstadforeningen, København, s. 88-111.

Brentano, L. (1881)

Der Arbeiter-Versicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folgen, Verlag von Carl Habel, Berlin.

Bramsen, L. (1892)

“Anmeldelse af Cordt Trap, Statens Stilling til ubemidlede aldersforsørgelse”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 30 s. 473-494.

Der Entwurf eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter nebst einigen Bemerkungen über die Begründung desselben (1889)
C. Heymann's Verlag, Berlin.

Gouldner, A.W. (1973)

For Sociology, Allen Lane, London.

Grundzüge zur Alters- und Invalidenversicherung, nebst einer Denkschrift (1887)
C. Heymann's Verlag, Berlin.

Holberg, L. (1859)

Moraliske Tanker, udg. af S. Rode, R. Schönbergs Forlag, København.

Kleeis, F. (1981)

Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, første udgave 1928, Genoptryk udg. af Dieter Dowe med en indledning af Florian Tennstedt, J.H.W. Dietz, Berlin/Bonn.

Köhler, P.A. & Zacher, H.F. (udg.) (1983)

Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung, Duncker & Humblot, Berlin.

Krebs, F. (1874)

“Vore Landboforhold”, III, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 3, s. 39-83.

Krebs, F. (1875)

“Arbejderspørgsmålet”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 4, s. 81-99.

Krebs, F. (1876)

Det gamle og det nye samfund, eller laugstvang og næringsfrihed, Hans Reitzel, København.

Levine, D. (1973)

Den ideologiske baggrund for dansk sociallovgivning 1890-1933, Scandina, 39, s. 201-14.

Neergaard, N. (1935)

Erindringer, Gyldendal, København.

Offe, C., (1990)

Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, Christoph Sachße og H. Tristram Engelhardt, *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, s. 179-202.

Oman, J. (1925)

Grace and Personality, Macmillan, Cambridge.

Peters, H. (1978)

Geschichte der sozialen Sicherung in Deutschland, Asgard-Verlag Hippe, Sankt Augustin.

Petersen, J.H. (1985)

Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling. Oprindelsen, Odense Universitetsforlag, Odense.

Petersen, J.H. (1986)

Three Precursors of modern theories of old age pensions: a contribution to the history of social policy doctrines, History of Political Economy, 18, s. 405-17.

Petersen, J.H. (1989)

Altersversicherung und Altersversorgung – Ein dänischer Kommentar anlässlich des hundertjährigen Jubiläums des deutschen Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetzes, i *Deutsche Rentenversicherung*, s. 649-663.

Petersen, J.H. (1990)

“The Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure”, *Journal of Social Policy*, 19, s. 69-91.

Petersen, J.H. (2001)

The Ethics of the Welfare State, A Comparison of Germany and Denmark, under publicering.

Philip, K. (1947)

Staten og Fattigdommen, Gjellerup, København.

Rigsdagstidende (1869/70, 1881/82, 1921/22)

Ritter, G. (1983)

Sozialversicherung in Deutschland und England, Entstehung und Grundzüge im Vergleich, C.H.Beck, München.

Rubin, M. (1888)

“Hvad koster en alderdomsforsørgelse for de danske arbejdere?”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 26, s. 351-58.

Rubin, M. (1911)

“Alderdomsunderstøttelsesloven af 1891, Erindringer og betragtninger”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 49, s. 230-259.

Samuelson, P.A. (1958)

“An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money”, *Journal of Political Economy*, 66, s. 467-82.

Schreiber, W. (1955)

Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Vorschläge des Bundes katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen, Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer, N.F. 3, Köln.

Socialkommissionen (1993)

Arbejde og Velfærd, Forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen, Socialkommissionen, København.

Tampke, J. (1981)

“Bismarck’s social legislation: a genuine breakthrough”, I W.J. Mommsen (red.): *The Emergence of the Welfare state in Britain and Germany, 1850-1950*, Croom Helm, London, s. 71-83.

Tennstedt, F. (1981a)

Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.

Tennstedt, F. (1981b)

“Vorgeschichte und Entstehung der kaiserlichen Botschaft” vom 17. November 1881, *Zeitschrift für Sozialreform*, 27, s. 663-710.

Thieme, K. (1927)

Bismarcks Sozialpolitik, Archiv für Politik und Geschichte, 99, s. 382-407.

Zacher, H.F. (udg. 1979)

Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, Duncker & Humblot, Berlin.

Zöllner, D. (1981)

“Landesbericht Deutschland”, Peter A. Köhler og Hans F. Zacher (udg.): *I Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Österreich und der Schweiz*, Duncker & Humblot, Berlin, s. 47-17.

OM DEN ‘LILLE’ SOCIALREFORM I 1920’ERNE

AF PALLE BRUUS

Indledning

Dette kapitel handler om udviklingshistorien bag den danske alders- og invaliderentelovgivning, som så dagens lys i begyndelsen af 1920’erne. Historien rides op og fortælles på baggrund af situationen i 1890’erne og de kommende par årtier.

Meget ofte ser man den danske socialpolitiske udviklingshistorie forankret i tre såkaldte socialreformer, der ruller frem med en kadence på ca. 40 år: reformen i 1890’erne, reformen i 1930’erne og reformen i 1970’erne – og sig nærmer nu atter tiden (fx Hornemann Møller, 1998). Fokuseres der på toppunkter og reformer, kan man imidlertid miste noget af udsigten til alt det, der ligger imellem.

Et markant lovkompleks, som jeg har valgt at kalde den ‘lille’ socialreform, kommer til verden i 1921-22 – invalide- og aldersrentelovene. I fremstillinger af socialpolitikens historie i Danmark bliver de ofte beskrevet som relativt ubetydelige. De er dog også blevet kaldt for Venstres socialreform, hvilket vil blive uddybet i et af de sidste afsnit.

En række væsentlige socialpolitiske spørgsmål, som man havde tumlet med i en menneskealder på tinge og uden for, fandt deres foreløbige og i nogle tilfælde endegyldige svar ved rentelovgivningen i

1921-22: Man gik fra et almisse- til retskravsbåret system. Man fik gjort meget op med et forsikringsideologisk tankesæt. Man fik tilrettelagt et skattefinansieret rentesystem. Man overgik til et system med faste udmålingsregler og -takster. Personkredsafgrænsningen blev holdt flydende og fleksibel – eller måske er det mere rigtigt at sige, at personkredsen blev fastlagt til herboende med dansk indfødsret. Og endelig fik man indfriet et gammelt “løfte” om en invalideforsørgelse.

1920'ernes socialreform kan ses som kulminationen på en generations pensions- eller renteovervejelser, personificeret i Niels Neergaard. Han blev statsminister i den Venstre-regering, der kom til magten oven på Påskekrisen i 1920. Og han havde som politiker en generation forinden været med til at formulere forslaget om en alderdomsunderstøttelse, som jeg lægger ud med at beskrive.¹

Jeg tager udgangspunkt i 1890'erne for at kunne sætte forløbet omkring 1920 i perspektiv. Jeg skal gøre det kort og så i øvrigt henviser til Jørn Henrik Petersens kapitel her i bogen.

Det er slående, så ofte der i folketingsdebatterne i årene omkring 1920 om rentelovgivningen kobles til forløbet siden 1890. Det er meget givende og oplysende læsning, som meget klart kan gøre op med nutidens gængse fortolkninger af nogle af bevæggrundene til at gennemføre invalideforsikringsloven i 1921.²

Dansk socialpolitik

Den danske udgave af en velfærdsstatslig socialpolitik er de fleste “socialpolitikere” enige om at datere til ca. 1890, jf. dog Niels Finn Christiansen og Klaus Kristensens kapitel her i bogen. Der sigtes hermed til de forsørgelses- og bistandsformer, der lægges i svøb i forbindelse med revisionen af fattiglovgivningen i 1890/91.

-
1. Niels Neergaard var faldet som folketingsmand ved rigsdagsvalget i 1890, men var politisk aktiv i kulisserne.
 2. Jf. afsnittet “Et slesvigsk indskud” i slutningen af artiklen.

Den første og den bedste forklaring på denne datering er den, at stat og kommune for første gang sammen træder tydeligt ind på den socialpolitiske scene på dette tidspunkt. Staten lægger en rammelov ned over kommunerne. Inden for rammerne af et skøn kan kommunerne ordinere aldersunderstøttelse til en rammebestemt befolkningsgruppe med staten som forpligtet medfinancier.

Den anden forklaring er, at fra 1890'erne og frem til nutiden er det muligt at trække nogle lange og ubrudte udviklingslinjer til velfærdssamfundet i dagens Danmark. Det bliver således den evolutionære historie om det 20. århundredes socialpolitik i et nordvestligt hjørne af Europa.

Danske ansatser i 1880'erne

Det gjaldt – både i 1870'erne og 1880'erne – at da man tog fat på det sociale spørgsmål, var det i høj grad landarbejderspørgsmålet, der dominerede. Det kan fx ses i forbindelse med de to såkaldte arbejderkommissioner, der blev nedsat i midten af 1870'erne og midten af 1880'erne. Den sidste formulerede i øvrigt forslag til en ulykkesforsikringslov og en lov om anerkendte sygekasser. Lovforslag herom blev fremsat i flere omgange fra Regeringens side og jordet fra oppositionens.

I 1890 var forfatningskampen klinget så meget af, at Det moderate Venstre (en udbryderfløj af Det forenede Venstre) under Bojsens ledelse gik i forligsforhandlinger med Estrups Højre. De resterende venstregrupper med Berg og Hørup som ledende skikkelser gik selvfølgelig i front mod "renegaterne". Og gjorde det lige så selvfølgelig sammen med Socialdemokratiet.

Det var netop på det socialpolitiske område, at det første barn af forligs- eller forhandlingspolitikken så dagens lys. Man foreslog en revision af fattiglovgivningen, og i lovforslaget indsatte man en særlig paragraf om en understøttelse til fattige ældre. Ideen var, at hvis disse fattige ældre opfyldte et værdighedskrav, skulle de slippe for fattighjælpens deklasserende virkning og for institutionsanbringelse.

Berg/Hørup-grupperne fremsatte herefter et lovforslag om en skattefinansieret alderdomsforsørgelse, der skulle gå til ubemidlede over 62 år. Den skulle bygge på et retsprincip og udløses efter faste regler.³

Forligspartierne reagerede på Berg/Hørup-forslaget med at skille forsørgelsen af de værdigt trængende, fattige ældre ud af fattiglovsforslaget og formulere deres vilkår i et særligt lovforslag. Det blev vedtaget som loven om alderdomsunderstøttelse til værdigt trængende ældre uden for forsørgelsesvæsenet. Den kom i 1891, og dermed begynder historien om 1920'ernes rentelove, og hvad deraf fulgte.

Alderdomsunderstøttelsesloven

Alderdomsunderstøttelseslovens tilblivelseshistorie – dens oprindelse i fattigforsørgelsen – giver den også sit særpræg. Loven gav kommunerne adgang til at yde en skønsmæssig alderdomsforsørgelse til ældre over 60 år. De skulle være ubemidlede og værdigt trængende. Det første begreb, “ubemidlet”, er et elastikbegreb – i praksis kunne man flytte ubemidlethedsgrænsen eller fattigdomsgrænsen op eller ned. Værdighedskravet er derimod en “grim” størrelse at beskæftige sig med. Bagsiden af dette krav er stigmatiseringen af de uværdigt trængende – det kan være alt fra alkoholikere og prostituerede til kriminelle. I øvrigt skulle de værdigt trængende have holdt sig borte fra forsørgelsesvæsenet i de seneste ti år op til ansøgningstidspunktet.

Alderdomsunderstøttelsens størrelse er selvfølgelig almissens konstante udtryk. Men understøttelsen skulle have en vis størrelse til i det mindste at holde folk oven vande. Det er jo så at sige dens *raison d'être* (rationaliteten i den tyske model kunne føre til resultater både over og under et eksistensminimum). Understøttelsen er underlagt et kommunalt skøn. Inden for rammerne af dette skøn giver staten

3. Marcus Rubin – chef for Københavns Statistiske Kontor og senere nationalbankdirektør – stod bag Berg/Hørup-forslaget. Han bemærkede i en artikel 20 år senere, at stridsspørgsmålet (om de to forsørgelsesforslag og finansieringen af dem) “som så mange andre kampgenstande [kunne] synes en eftertid ubegribelig, fordi det mindre er genstanden, der giver anledning til kamp, end kampen, hidrørende fra dybereliggende modsætninger, der samler sig om en genstand på vejen” (Rubin, 1911, s. 232).

refusion på 50 pct. af kommunens udgift. Her ser vi altså begyndelsen på refusionsmetoden i statens styring af kommunerne.

Landbruget var det dominerende erhverv. Industrien var i den første voksenalder. Fattigdomsproblemet, som det blev erkendt, var mere knyttet til landproletariatet end til byernes arbejderklasse. Industriarbejderne var naturligvis voksende i antal, og deres sociale forsørgelsesproblem var selvfølgelig også til at få øje på. Byens arbejdere levede i en sårbar økonomisk og social situation. Sygdom, ulykke og arbejdsløshed kunne hurtigt vælte økonomien og tilværelsen, og den langvarige forsørgelse knyttet til alderdom og invaliditet udgjorde et manifest socialt problem.

Kombinationen af et tungt socialt forsørgelsesproblem på landet og en labil forsørgelsessituation i byerne peger på en "model" af den art, som ser dagens lys i 1890'erne. I Danmark ville det have givet en begrænset erhvervsstrukturel eller politisk mening at fokusere på en bestemt og veldefineret personkreds – hvad enten vi snakker om permanente eller midlertidige sociale kontantydelse. Det gav mening i Bismarcks Tyskland, der havde industriarbejderne i fokus. I Danmark gav det mening at afgrænse personkredsen til de fattige, ubemidlede eller mindrebemidlede.

I finansieringsspørgsmålet gjaldt det, at Venstre havde en interesse i at flytte skattetrykket fra land til by. Det vil sige, at partiet – eller rettere de to Venstre-partigrupper – ønskede jordbeskatningen lempet og en statslig indkomst- og formuebeskatning gennemført (hvad der skete med skattereformen i 1903 oven på systemskiftet).

En bismarcklignende alders- og invaliderenteforsikring med obligatoriske sociale kontingentindbetalinger kunne måske godt have været bøndernes ideologiske kop te. Men rationelt set og målt på pengepungen kunne det ikke svare sig. Kontingenterne ville som lønskatte enten skulle overvæltes på priserne eller nedvæltes på lønningerne – eller opkræves direkte hos bønderne. Da landbruget opererede på det konkurrenceudsatte eksportmarked, var overvæltningen på priserne udelukket. Nedvæltningen på karle- og pigelønningerne (som i øvrigt rummede et betydeligt naturalieelement) ville ikke være hensigtsmæssigt, fordi landbruget konkurrerede med byernes tiltrækningskraft og drømmen om en bedre oversøisk verden.

Konklusionen på denne behandling af alderdomsunderstøttelsesloven bliver til dette resultat: Her-og-nu-finansieringen af ordningen via de kommunale og statslige budgetter er forståelig, hensigtsmæssig og "logisk". Den fleksible personkredsafgrænsning er strategisk set et godt valg – den fanger en kompleks og bevægelig virkelighed i datidens og eftertidens Danmark. Staten træder ind på den socialpolitiske arena – om end den somme tider bliver stående i kulissen med tilskudspenge til de agerende kommuner eller i sufflørkassen for at skubbe til aktørerne.

Alderdomsunderstøttelsen bliver alt i alt betragtet som en ufuldkommen størrelse. Som et af de første reformskridt, som Venstre-regeringen efter systemskiftet i 1901 iværksætter, er derfor nedsættelsen af Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen i 1903. Den vender vi tilbage til om lidt.

Sådan var det i 90'erne

I 1890'erne blev spirene også lagt til en sygeforsikrings- og en ulykkesforsikringslovgivning – jf. Jørn Henrik Petersens samt Viggo Jonasens kapitler her i bogen.

Når man har beskrevet udviklingslinjerne fra 1890'erne og frem, har man ofte peget på to hovedlinjer: forsørgelseslinjen og forsikringslinjen. Forsikringslinjen vægter hel eller delvis præmiefinansiering, og forsørgelseslinjen vægter finansiering via de offentlige budgetter i et her-og-nu-perspektiv.⁴

Omtalen af, og forståelsen af de to linjer, blev i de første årtier af vores historiske periode ofte mikset med diskussionen om skøn kontra faste takster.

Jo mere man kom på afstand af 1890'erne, desto mere sløret blev diskussionen om forsikring/forsørgelse. Med Socialreformen i 1933 blev sprogforbistringen total, idet Steincke fik anvendt ordet for-

4. Se fx F. Zeuthen, 1948, kap. II og hans nuancerede diskussion heraf i kap. IV-VII samt den sammenfattende behandling i B. Rold Andersen, 1973, kap. 6.

sikring i overskriften på det bunkebryllup, der blev navngivet folkeforsikringsloven, og som sammenfattede de tidligere love om sygekasser samt invalide- og aldersrente. Hvis vi ser på rentelovgivningen, som vi kommer til straks, var forsikringselementet rudimentært – såfremt vi forbinder det med bidragsfinansiering. For aldersrenten var forsikringselementet fraværende.

Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen

Med systemskiftet i 1901 kom Venstre – eller rettere Venstrereformpartiet – til magten. En af de første og langtrækkende reformer fra Regeringens hånd var skattereformen i 1903, der indløste et gammelt venstrekrav – en statslig indkomst- og formueskat. Samtidig blev ejendomsbeskatningen ændret og lettet. Alt i alt betød det en relativ overflytning af skattetrykket fra land til by. Med den statslige indkomst- og formuebeskatning blev der åbnet for nye beskatnings/finansieringskilder for staten. Det kom selvfølgelig også til at spille en rolle i de efterfølgende overvejelser om finansieringen af sociale sikringssystemer.

Samme år – 1903 – blev der ved folketingsbeslutning nedsat en Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommission. Den skulle beskæftige sig med problemerne ved en almindelig invalide- og aldersrenteforsikring. I kommissoriet blev det udtrykkeligt nævnt, at kommissionen også forventedes at beskæftige sig med andre arter af sociale forsikringer – navnlig en eventuel arbejdsløshedsforsikring.

Kommissionen afleverede sin betænkning i 1914. Det langvarige kommissionsarbejde var med til at forhale en lovgivning om en alders- og invaliderente. Og da skuddet lød i Sarajevo samme år, kom krigsårene og fredsafslutningen oveni, inden forslaget om en sådan lovgivning kunne sættes på rigsdagens dagsorden.

Det skulle vise sig, at kommissionens store arbejde for en umiddelbar betragtning var spildt.⁵ Et flertal foreslog en obligatorisk invalide- og aldersrenteforsikring baseret på præmieindbetalinger til en rigsforsikringsanstalt. Invalide med en erhvervsevnereduktion på 2/3 og gamle fra det 65. år skulle have fuld rente (men med kønsdiskriminerende satser) – forudsat fuld præmieindbetaling. Rentenydere, der ikke betalte statsskat, skulle have suppleret deres rente op til et samlet beløb (ens for mænd og kvinder). Endelig skulle kommunen efter eget skøn og inden for nogle maksimumsgrænser kunne lægge et tilskud (forskelligt fra land til by). Disse tilskud skulle refunderes af staten med halvdelen. For at opnå det kommunale tilskud skulle rentenyderne opfylde nogle værdighedsbestemmelser som i 1891-loven. Der var altså tale om en sammenblanding af forsikrings- og almisseprincipper for at anvende datidens termer for faste regler og skøn.

Et mindretal – bl.a. Socialdemokratiets medlem af kommissionen – foreslog en skattefinansieret rentelovgivning byggende på et retsprincip og med faste takster. Et andet mindretal, Falbe-Hansen, ønskede en frivillig ordning med tilskud. Alle forslag opererede imidlertid med samme invaliditetsbegreb – en resterende erhvervsevne på højst 1/3. Erhvervsevnekriteriet på 1/3 havde man overtaget og så at sige oversat fra den tyske renteordning. Forslagene lagde sig ikke fast på nogen veldefineret personkreds (kommissionens Betænkning, 1915, s. 82). Som følge heraf blev der heller ikke opereret med arbejdsgi-verbidrag i nogen af forslagene.

Steincke rettede et hårdt angreb mod flertalsforslaget (Steincke, 1920, s. 20 ff.). En tvangsforsikring ville i sig selv ikke tjene noget etisk formål. I opbygningsperioden ville de forsikringspligtige komme til at betale til både egen fremtidige og nuværende ældres forsørgelse. Den obligatoriske præmie var en kopskat, der som sådan ville vende den tunge ende nedad. Forsikringsydelsen ville under alle omstæn-

5. Dog fik den sat et levedygtigt barn i verden, idet den fremkom med det forslag til arbejdsløshedsforsikring, der blev vedtaget i 1907. Det virker umiddelbart lidt pudsigt. Men det lå faktisk – og som nævnt i teksten – inden for kommissoriet at fremkomme med et sådant forslag – i en delbetænkning fra 1906.

digheder være utilstrækkelig. Ordningen forudsatte en omstændelig og kostbar administration. Og i øvrigt ville forslaget ikke kunne gennemføres af politiske og historiske grunde.

I 1917 fremsatte socialdemokraterne et forslag om invaliditets- og alderdomsunderstøttelse, der byggede på mindretalsforslaget i 1903-kommissionen. Lovforslaget nåede ikke frem til færdigbehandling. Regeringen Zahle fremsatte forslag i samlingen 1919-20 til love om aldersrente og invaliderente – det ene ved indenrigsminister Ove Rode og det andet ved minister uden portefølje Th. Stauning.⁶

Aldersrenteforslaget byggede på faste takster med adgang for kommunen til at give et skønsmæssigt tillæg. Med ordet aldersrente ville man markere, at ydelsen skulle være en ret til et otium under menneskelige forhold for alle – en samfundsmæssig pension. Ove Rode henviste i sin fremlæggelsestale til, at 1903-kommissionen indsamlede et uhyre stort materiale, der blev forældet, efterhånden som arbejdet skred frem, og som derfor stadigt måtte fornyes. Fra talen skal citeres:

Et flertal søgte at løse spørgsmålene efter eet princip, et princip, som benævnedes folkeforsikring, men som i virkeligheden var oprettelsen af et storartet statstvangsforsikringsinstitut, der nødvendiggjorde en gennem en menneskealder fortsat milliardopsamling, og som medens og efter, at denne milliardopsamling havde fundet sted, nødvendiggjorde et uhyre administrationsapparat, og som derefter gav de forsikrede et ganske ringe, ubetydeligt, uvæsentligt udbytte. Der tilvejebragtes et bjerg, og når dette bjerg barslede, var det en mus, der kom til verden. ... Når samtidig ... invaliderenten gennemføres, er vi kommet bort fra det blindspor, hvori vi i nogle år har været ledede ind, så at en standsning af denne store sociale sag blev resultatet. Da vil vi ikke mere arbejde på at opføre den fantasibygning, som folkeforsikringstanken rummede, det statsocialismens forgylde papirpalads, som statsforsikringens tvangsinstitution var. Men vi vil til gengæld have tilvejebragt en ordening, som et socialt

6. Stauning havde sammen med en venstremand og en konservativ siddet som såkaldte kontrolministre i den radikale Zahle-regering under krigen. Stauning blev siddende som minister u.p. efter fredsslutningen.

demokrati må ønske den, hvorved den samfundsmæssige samhørighed, som er udtryk for alt det, som her i landet bygger på andelsmæssigt fællesskab i livets kår, arbejde og goder, fremmes. (Rigsdagstidende 1919-20, sp. 1890 og 1903)

Invaliderenteforslaget byggede på 1/3-kriteriet og på rentenydernes medlemskab af en sygekasse. Renten skulle udgøre et fast beløb uafhængigt af anden indkomst. Kommunen kunne efter eget skøn og i særlige tilfælde yde et tillæg. Arbejdsgiverne skulle indbetale et bidrag til statskassen beregnet på halvdelen af deres udgifter til ulykkesforsikringen. Bidraget var motiveret med, at det ikke af tekniske og praktiske grunde var muligt at indkalkulere erhvervs sygdomme i ulykkesforsikringen. Fra Staunings forelæggelsestale skal citeres:

Til denne trang, der er og gennem mange år har været i den danske befolkning til en løsning af dette spørgsmål, kommer nu hensynet til den nationale afgørelse, som snart skal finde sted, indlemmelsen af den sønderjyske befolkning ... idet disse i øjeblikket er undergivne en invalideforsikring, som man altså ville fratage dem, hvis de førtes ind under almindelig dansk lovgivning. (Rigsdagstidende 1919-20, sp. 1908 f.)

Forslagene ville efter førstebehandlingen at dømme have samlet bred politisk enighed. Alle var opmærksomme på hullet i sociallovgivningen, som invaliderenteforslaget skulle udfylde, ligesom flere talere kom ind på det sønderjyske problem, der var under opsejling. Nærliggende at ved en grænserevision ville de "indlemmede" sønderjyder/nord-slesvigere komme fra et samfund med invaliderente til et uden. På ét punkt var der en mere væsentlig uoverensstemmelse. Oppositionen gik imod en helt vederlagsfri invaliditetsunderstøttelse. Man fandt den i strid med hjælp-til-selvhjælpsprincippet, som for mange var et "helligt" princip, men som regeringen fandt udmøntet i kravet om sygekassemedlemskabet.

Påskekrisen – kongens afskedigelse af regeringen Zahle i marts 1920 – satte en stopper for den videre behandling af lovforslagene. Efter en kortvarig, men meget anspændt parlamentarisk krise og forfatningskrise landede man i et valg, og Venstre-regeringen Neergaard (1920-24) blev resultatet.

Den 'lille' socialreform

Med Neergaards overtagelse af regeringsroret er der på det personificerede plan koblet tilbage til begivenhederne i 1890/91 og aldersunderstøttelsesloven – jf. indledningen til dette kapitel.

Regeringen arvede de to forslag om rentelove. Den skyndte sig at fremsætte et invaliderenteforslag – det var det sønderjyske problem, der spøjte. Forslaget byggede som 1919-forslaget på 1/3-kriteriet og på arbejdsgiverbidrag, der blev omregnet til et fast beløb pr. helårsarbejder. Forslaget byggede fuldt ud på faste takster. 1919-forslaget om skønsmæssige tillæg blev fjernet, og de faste takster blev forhøjet. 1919-forslagets krav om medlemskab af en sygekasse blev bevaret. Som et nyt element indføjede man et obligatorisk bidrag opkrævet af sygekasserne fra medlemmerne.⁷

Under rigsdagsdebatten er det forsikringsbidraget, der er i fokus. Følgende citat af socialdemokraternes ordfører, Borgbjerg, viser dette og er samtidig en illustration af den næsten "upolitiske" og pragmatiske stilling, som forskellige politiske partier havde indtaget over for de sociale problemer gennem den menneskealder, der var gennemlevet fra aldersunderstøttelsesloven af 1891:

Hr. Hegelund-Lange [Venstres ordfører] gjorde den bemærkning, at vort forslag [1917- og 1919-forslaget] var i overensstemmelse med vort partis program, og at det derfor var ganske naturligt, at vi foreslog det, som han kaldte "statsforsørgelse" – det var jo vort program mht. den sociale lovgivning i det hele taget, sagde han, medens efter hans mening forsikringsprincippet var Venstres program. Deri har den ærede ordfører imidlertid ikke ret, hverken for socialdemokraternes vedkommende eller for Venstres. Vi er ikke dogmatikere eller doktrinære, vi skærer ikke alle spørgsmål over een kam.

7. Set i historiens lys er dette med medlemsbidraget petitesse, men ikke desto mindre interessant at forfølge. Det blev her og siden hen af Steincke gjort til det forhold, der legitimerede opfattelsen af, at der var tale om et forsikringselement – jf. den korte omtale ovenfor om folkeforsikringsloven i Socialreformen af 1933.

Han omtaler derefter syge- og arbejdsløshedsforsikringen som områder, hvor

vi ingenlunde (har) været modstandere af forsikringstanken, men der er ganske vist andre områder, hvor vi finder det naturligt, at det bliver en forsørgelse, en hjælp af det offentlige under en eller anden form ... Dette gælder således alderdomsunderstøttelsesspørgsmålet. Men dér står vi jo ikke alene. Venstre har som parti ikke været tilhænger af forsikring på dette område, men har netop været tilhænger af forsørgelsesprincippet, og det hvad enten man nævner den berg-hørupske fløj ... eller den bojsenske fløj.

Han nævner derpå, at indenrigsministeren havde bebudet et aldersrenteforslag, og fortsætter:

Det må (nu) sikkert betragtes som konstateret, at Venstre eller i hvert fald den største del af Venstre, hvad alderdomsspørgsmålet angår, holder på forsørgelse. Der er altså ikke en principiel forskel her mellem Venstre og os; der er en praktisk forskel: På nogle områder vil begge partier have forsikring, på andre anser man forsørgelse for det naturligste.

Og endelig siger han om det konkrete forslag:

De mennesker, der her er tale om, har nu ventet mindst 20 år, efter at sagen var rejst på en sådan måde her i rigsdagen, at de måtte vente en løsning i nær fremtid.

Han tilsiger derpå Socialdemokratiets støtte til forslaget

idet vi ved, at vi i øjeblikket ikke kan komme længere. Så må vi forbeholde os en bedre løsning til den tid, da de principper, vi hylder, er blevet stærkere repræsenteret her. (Rigsdagstidende 1919-20, sp. 2847 f. og 2852).

Invalideforsikringsloven af 1921 blev vedtaget enstemmigt. Ordet "forsikring" skulle fastslå, at kravet om hjælp-til-selvhelp var opfyldt, og at renten var en retmæssig ydelse. Renten var uafhængig af antal indbetalte bidrag samt af tidligere og samtidig indkomst. Alle, der opfyldte 1/3-kriteriet, skulle have samme rentebeløb. Bemidlede – som ikke havde adgang til de anerkendte sygekasser – kunne indtræde i ordningen ved at betale tredobbelt bidrag.

Derefter tog man fat på aldersrenteforslaget. Det blev vedtaget som aldersrenteloven i 1922 – med Venstres og de Konservatives stemmer, mens Socialdemokratiet og de Radikale undlod at stemme. Den fastslog den vederlagsfri eller den rent skattefinansierede alderdomsforsørgelse som et princip. Loven byggede på faste takster inden for et fradragsfrit beløb – altså fradragsprincip, som blev det dominerende udmålingsprincip i de følgende årtier. 1919-forslagets adgang til skønmæssige kommunale tillæg blev droppet. Ydelsens karakter af et retmæssigt krav angav man med ordet “rente”.

Interessant er det at følge Venstres opgør med sig selv i de 30 år med diskussionerne om forsikring eller ej på alderdomsforsørgelsens område. Under fremsættelsen af lovforslaget anfører indenrigsminister Krag således:

Jeg skal ikke her komme ind på en undersøgelse af hele denne sags forhistorie ... Jeg tror ikke, at det tjener nogen virkelig interesse, at man genopliver debatten om folkeforsikring kontra vederlagsfri aldersrente, idet jeg ser således på det, at denne sags 30-årige historie i vort land gør det naturligt nu at fortsætte på det grundlag, hvorpå støtten til de gamle hele tiden har hvilet, ganske uanset, hvad man måtte mene om ønskeligheden af, at man fra denne sags begyndelse var kommet ind på at løse den på et andet grundlag. (Rigsdagstidende 1921-22, sp. 4126)

Partiernes ordførere er alle enige med Regeringen i dette synspunkt. Men mod slutningen af første-behandlingen dukker diskussionen om folkeforsikringen pludselig op igen blandt de “menige” medlemmer – navnlig blandt de Konservative. Indenrigsministeren lover derfor under udvalgsforhandlingerne at nedsætte en mindre kommission af sagkyndige, såfremt aldersrenteforslaget bliver vedtaget. Den skal overveje, om der findes veje fra en helt vederlagsfri aldersrente til en delvis folkeforsikring. “For videre tror jeg ikke, det vil blive muligt at nå.” (Rigsdagstidende 1921-22, sp. 7809)

Med aldersrenteloven – og i realiteten også med invalideforsikringsloven – måtte folkeforsikringsidéen antages ikke længere at have nogen mulighed for sig i Danmark, ordet “folkeforsikring” her taget i den betydning, som 1903-kommissionen og den politiske diskussion i de første par årtier af århundredet havde lagt heri: en helt eller delvist på forsikringsbidrag hvilende alders- og invaliderenteordning.

Det lyder derfor som en efterklang af en afsluttet diskussion og fremtræder som en reverens over for en hendøende tankes talsmænd, når indenrigsministeren lovede at nedsætte en sagkyndig kommission, *når* aldersrenteloven i øvrigt var blevet vedtaget.

Alderdomsforsikringskommissionen af 1922 fik til opgave at undersøge mulighederne for helt eller delvist at erstatte den netop vedtagne aldersrentelov med en folkeforsikring. Dens betænkning forelå i 1926. Der var enighed i kommissionen om, at en ordning måtte være obligatorisk. Man fremlagde tre forslag, som i meget forskellig grad kunne siges at opfylde et forsikringsprincip. Ingen af forslagene blev ført frem på tinge. Med et resultatløst konservativt forslag i 1928-29 om en almindelig folkeforsikring endte stort set hele denne folkeforsikringsdiskussion.

Ordet folkeforsikring havde efterhånden mistet meget af sin gamle betydning – ja måske nærmest det hele. Nogle få år senere pustede Steincke nyt liv i ordet. Som allerede nævnt indgik ordet i det buntebryllup, der i Socialreformen af 1933 fik navnet folkeforsikringsloven, og som bestod af aldersrenten, invaliderenten og sygekassen. Men det er en anden og senere historie. Det gælder også historien om Folkeforsikringskommissionen af 1948, der blev fødestedet for 1950'ernes folkepension, som heller ikke havde noget med "forsikring" at gøre (dog kan nogle af os takke folkepensionsforliget i 1950'erne for den adgang, vi har haft til at tegne individuelle indekskontrakter, som vi kan lægge oven i folkepensionen).

Et slesvigsk indskud

Der er gået lidt skrøne i historien om invalideforsikringsloven og baggrunden for, at vi fik den i 1921. Det handler om, hvorvidt grænserevisionen i 1920 spillede nogen rolle for gennemførelsen af invaliderenteforslaget.

Jørgen S. Dich hævder (Dich, 1967, s. 50 f), at hensynet til den sønderjyske befolkning ikke spillede nogen særlig rolle ved invalideforsikringens gennemførelse, idet spørgsmålet ikke blev berørt under rigsdagsforhandlingerne i 1920-21. Det har Dich umiddelbart ret i, når vi alene kigger på debatterne i 1920-21. Men som påvist i afsnittet Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen var

det meget inde som et selvstændigt punkt under forhandlingerne i 1919-20.

Omvendt tillægger Kjeld Philip genforeningen en næsten afgørende betydning for gennemførelsen af loven, "som tilsyneladende ingen havde savnet" (Philip, 1947, s. 76 ff.). Heller ikke denne udlægning holder vand. Det havde – som nævnt – længe været erkendt, at der var et hul i sociallovgivningen på invalideområdet. Herom vidner først og fremmest rigsdagsforhandlingerne, men også nedsættelsen af den store Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommission i 1903. Og som tidligere nævnt må det skyldes kommissionens langvarige arbejde samt krigen, at grænsereguleringen når at aktualisere en lovgivning, som man længe havde ventet på. Philip finder også, at den tyske lov i den aktuelle situation stort set blot blev oversat til dansk. Det støtter han på lovens invaliditetsbegreb på $\frac{1}{3}$ og med bemærkninger om tysk grundighed og nøjagtighed. Det er rigtigt, at begrebet er oversat fra tysk – men det havde 1903-kommissionen allerede gjort.

Philip hæfter sig også ved arbejdsgiverbidragene i ordningen og tvangsforsikringselementet. Hertil er at sige, at arbejdsgiverbidragene havde den særlige motivering (som nævnt i afsnittet om den 'lille' socialreform), at de skulle kompensere for ulykkesforsikringens ufuldkommenhed mht. at dække de afledte sociale udgifter ved forsørgelsen af arbejdsinvalid efter erhvervssygdomme. I Tyskland var arbejdsgiverbidragene snævert knyttet til selve arbejderforsikringstanken. Med hensyn til forsikringselementet gælder det, at når invalideforsikringen blev snævert knyttet til sygeforsikringen, var det med henblik på at give folk et yderligere incitament til at sygeforsikre sig (nu fik de en billig invalideforsikring med i købet). Det var måske lidt bagvendt ræsonneret – sygeforsikringen blev under alle omstændigheder dyrere. Men sådan var i hvert fald argumentationen. Det kunne man tydeligt se i forbindelse med 1919-forslaget (jf. afsnittet om Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen ovenfor), hvor sygekassemedlemskab blev sat som betingelse for adgang til den i øvrigt vederlagsfri invaliderente.

Kort sagt: Invalideforsikringsloven indfrie et gammelt "løfte". Teksten til lovforslaget var så at sige konciperet uafhængigt af verdenskrigen og konsekvenserne af den. Loven var derfor ikke noget hastværksarbejde som følge af grænseændringen i 1920, der imid-

lertid aktualiserede og befordrede lovforslagets gang på tinge. Loven sikrede, at “hjemvendte” og tilpas invaliderede nordslesvigere kunne tildeles en invaliderente, som de havde været “vant til” i tiden før 1920. Og for andre danskere var loven som sagt udtryk for en indfrielse af et gammelt “løfte”.

Venstres socialreform

Svend Aage Hansen og Ingrid Henriksen omtaler rentelovgivningen i 1921-22 som Venstres socialreform (Hansen & Henriksen, 1980, s. 232 ff.). Betegnelsen kan både være sigende og misvisende. Det sigende ligger i, at det er Venstreregeringen, der får gennemført lovgivningen og sat sine fingeraftryk på den, og at den også har venstrerødder ca. 30 år tilbage i tiden. Det misvisende kan ligge i, at der faktisk var mange politiske fædre til lovgivningen. Det kommer tydeligt til udtryk i de forslag, der havde været fremme på tinge i de forudgående par rigsdagssamlinger. Det kommer også til udtryk gennem den brede politiske tilslutning, der var til forslagene, idet der dog må erindres om, at den socialdemokratiske og radikale opposition undlod at stemme for aldersrenteloven.

At oppositionen undlod at stemme for aldersrenteloven havde ikke at gøre med principperne i forslaget, men derimod med forslagets tildelings- og udmålingsregler. Oppositionen fremholdt, at forslaget også tjente besparelsesformål. Dels blev aldersgrænsen sat til 65 år, hvor grænsen i 1891-loven var 60 år (som dog var en nederste grænse). Dels blev ydelsesniveauet sat så tilpas lavt, at det i en række bykommuner (typisk med socialdemokratisk styre) betød, at aldersrenten ville blive lavere end under den gamle understøttelseslov. Til gengæld betød aldersrenteloven angiveligt, at ydelserne gennemgående blev løftet i vejret i landkommunerne, når der sammenholdes med situationen under alderdomsunderstøttelsesloven.

1920'erne var Venstreregeringernes tid – med den første socialdemokratiske regering (Stauning) som mellemspill fra 1924 til 1926. Regeringen Madsen-Mygdal 1926-29 betragtes almindeligvis som den Venstre-liberalistiske regering par excellence. Blandt andet fuldførte man den ærlige kronens politik, som Stauning-regeringen også havde arbejdet på. Denne kursstabiliseringspolitik, hvor Danmark vendte tilbage til en guldbarrefod i 1927, indebærer bl.a. en beskæring af de

offentlige udgifter. Det gik også ud over aldersrenten via stramninger på fradragsreglerne og invaliderenten med nedsatte ydelser.

Diskussion og konklusion

Rentelovgivningen primo 1920'erne kan således ses som et meget væsentligt element i den danske socialpolitiske historie. I indledningen blev reformen betegnet den 'lille' socialreform. En overordnet konklusion på denne artikel bliver imidlertid, at tillægsordet lille inkl. gåseøjnene bør stryges. Rentelovgivningen var kulminationen på og samtidig afslutningen på 20-30 års diskussioner og ideologiske holmgange om alderdomsforsørgelsens rette udformning. Den havde været undervejs og forberedt i Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen og rigsdagssamlingerne lige efter verdenskrigen – spørgsmålene var gjort klar til endelig politisk besvarelse.

Nogle konklusioner skal gives i punktform: De stigmatiserende træk ved loven blev fjernet – tydeligt symboliseret i udskiftningen af ordet alderdomsunderstøttelse med ordet aldersrente. I det hele taget var de første årtier af 1900-tallet og frem til 1933-reformen kendetegnet ved en tendens til at afstigmatisere socialpolitiske ydelser. Finansieringsgrundlaget blev fastlagt som skattebåret i et her-og-nu-perspektiv. Man havde svært ved at smide ordet folkeforsikring ud af ordbogen, men betydningsindholdet var klart gået i skred. Personkredsafgrænsningen tenderede tydeligt mod "alle danskere".

Reformen i 1920'erne indfrie en årgammel – i hvert fald en snes år gammel – politisk "forpligtelse" til at etablere en invalidepension af en eller anden slags, der skulle have universel karakter. Omkring invalideforsikringsloven kan man ironisere over eller brokke sig over dens viderværdigheder med dens "objektiverende" invaliditetsbegreb og de besynderlige krumspring omkring legitimerende bidragsfinansiering. Det sidste var dog ikke værre, end at Steincke og "hans" socialreform i 1933 bryggede videre på disse forsikringsilluderende fiffigheder.

Man kunne spørge, om mellemkrigstidens socialreform, når vi vurderer tingene på det politiske indhold, mere hører 1920'erne til end 1930'erne, der imidlertid fik æren af at være socialreformens årti. Flere har karakteriseret Socialreformen af 1933 som hovedsageligt en administrativ reform, jf. dog Jacob Christensens bidrag her i bogen.

Steincke var vel den første til at sige dette i og med, at han formulerede hovedprincipperne i lovkomplekset som systematisering, kodificering og simplificering (*Socialreformen med noter*, 1933).

Kjeld Philip er nok den, der har givet den mest polemiske karakteristik af Steincke og hans socialreform. Med Philips ord opfattede Steincke selv og udgav reformen “for at være noget nyt, båret af nye socialpolitiske ideer. Det lykkedes ham ikke blot at overbevise sig selv, men også mange andre herom. Og så er forholdet dog det, at Steincke så at sige intet nyt bragte ud over orden. Betydningen heraf skal ingenlunde underkendes. Steincke havde en stærk trang til at skabe system i småting, men ejede ikke evnen til at se uordenen i det store” (Philip, 1947, s. 85).

Litteratur

Andersen, B. Rold (1973)

Grundprincipper i socialpolitikken, Det Danske Forlag, Albertslund.

Betænkning afgivet af Alderdomsforsikringskommissionen af 1922, Kbh. 1926.

Betænkning afgivet af Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen af 1903, Kbh. 1915.

Betænkning om folkepension, bet. 123, Kbh. 1955, afsnit 2.

Betænkning om invalideforsikringen, bet. 228, Kbh. 1959, kap. 1.

Bruus, P. (1966)

Fra alderdomsunderstøttelse til tillægspension, Fagskrift for Bankvæsen.

Bruus, P. (2001)

Fra almisse og skøn til ret og faste takster, WP 01-12, Handelshøjskolen, Århus.

Bundesen, P. (1996)

Socialpolitisk introduktion, Odense Universitetsforlag, Odense 1996.

Danmarks sociale lovgivning 1891-1941, udg. af *Socialt Tidsskrift*, Kbh. 1941.

Dich, J.S. (1967)

Kompendium i socialpolitikens historie I. Udviklingen indtil 2. verdenskrig (stencileret), Aarhus Universitet, Århus.

Friis, Aa., Linvald, A. & Mackeprang, M. (red.) (1943)

Schultz Danmarkshistorie, bd. VI, J.H. Schultz, København, afsn. III.2.

Hansen, S. Aa. & Henriksen, I. (1980)

Sociale brydninger 1914-39 (Dansk Socialhistorie 6), Gyldendal, København.

Hornemann Møller, I. (1998)

“De tre socialreformer i moderne tid”, J.E. Larsen & I.H. Møller (red.): *Socialpolitik*, Munksgaard, København.

Jonasen, V. (1998)

Dansk socialpolitik 1708-1998, Den Sociale Højskole, Århus.

Petersen, J.H. (1984)

Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling.”, Odense Universitetsforlag, Odense.

Philip, K. (1947)

Staten og fattigdommen, Gjellerup, København (genoptrykt 1965).

Ploug, N. & Kvist, J. (1994)

Social tryghed i Europa. Udvikling eller afvikling?, Socialforskningsinstituttet, København.

Rigsdagstidende

Folketinget, 1919-20 og 1921-22.

Rubin, M. (1911)

“Alderdomsunderstøttelsesloven af 1891. Erindringer og betragtninger”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.

Socialreformen med noter (1933)

Med Steinckes fortekst, udg. af Socialministeriet, København.

Steincke, K.K. (1920)

Fremtidens forsørgelsesvæsen, bd. I, J.H. Schultz, København. s. 3-78.

Zeuthen, F. (1948)

Social sikring, Nyt Nordisk Forlag, København.

SOCIALREFORMEN 1933: PRINCIPIEL REFORM ELLER ADMINISTRATIV OMLÆGNING?

AF JACOB CHRISTENSEN

Socialreformen af 1933 er den samlede betegnelse på det komplekse af fire store love – lov om offentlig forsorg, lov om folkeforsikring, lov om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning samt lov om ulykkesforsikring – der blev vedtaget af Rigsdagen i foråret 1933 og trådte i kraft den 1. oktober 1933.

Strengt taget var de vigtigste ændringer i arbejdsløshedslovgivningen allerede blevet gennemført i sommeren 1932, men i den folkelige bevidsthed og den socialpolitiske forskning er socialreformen blevet opfattet som en del af Kanslergadeforliget, der blev indgået mellem den socialdemokratisk-radikale regering og Venstre i januar 1933. Reformen er derfor også først og fremmest blevet set og bedømt som en del af 1930'ernes krisepolitik.

Synet på reformen har varieret en hel del gennem tiden. I 1930'erne præsenterede Socialdemokratiet gerne socialreformen som en stor sejr for arbejderbevægelsen over de tidligere Venstreregeringers reaktionære socialpolitik. Den tolkning var naturligvis nyttig for partiet i den besværlige kamp mod kommunisterne på arbejdspladserne (Nissen, 1988, s. 292-297).

De økonomer og historikere, som i efterkrigstiden har analyseret 1930'ernes krisepolitik, har været mere forbeholdne. Efter deres mening var reformens økonomiske effekter begrænsede, ligesom den ikke fjøede noget nyt til de principper, dansk socialpolitik havde bygget på siden begyndelsen af 1890'erne. Synspunktet blev fremført skarpest af økonomen Keld Philip, der i 1948 skrev, at socialreformen dybest set var en kodificering af den eksisterende lovgivning, og at Steinckes indsats mest af alt bestod i at bringe orden i en uoverskuelig forvaltning. Det var et stort fremskridt, men efter Philips mening glimrede de elementer, som kunne have vist fremad i den socialpolitiske udvikling, med deres fravær (Philip, 1948, s. 96, jf. dog Nissen, 1988, s. 297).

Som altid rummer begge opfattelser et element af sandhed. I denne artikel skal vi følge tre spørgsmål, der kan give et indblik i reformens baggrund og effekter. For det første: Hvilke ideer lå bag socialreformen? Repræsenterede den et socialpolitisk nybrud, eller var der alene tale om en kodificering af den gældende politik? For det andet: Hvorfor blev reformen gennemført som del af Kanslergadeforliget i 1933? Og for det tredje: Hvilke konsekvenser fik reformen for den førte socialpolitik efter 1933?¹

Ideerne bag reformen: K.K. Steincke

Man bør ikke uden videre knytte socialreformen til 1930'ernes politik. Udtrykket "socialreform" dukkede allerede op i offentligheden mere end 20 år inden, reformen blev en realitet. I 1912 udgav K.K. Steincke, en ung jurist ved Frederiksberg Kommunes Forsørgelsesvæsen, den lille debatbog *Almisser eller Rettigheder*. Trods sit beskedne omfang var bogen en grundlæggende kritik af den socialpolitik, som var blevet ført siden de store reformer, der introducerede aldersunderstøttelsen og sygeforsikringen i Danmark i begyndelsen af 1890'erne (Steincke, 1912).

1. Artiklen bygger på tidligere offentliggjorte fremstillinger. Se Christensen, 1995, 1996, 1998b, 2000a og 2000b for mere detaljerede diskussioner af de berørte problemstillinger.

Selv om Steincke kun var 32 år, da han udgav *Almisser eller Rettigheder*, havde han allerede arbejdet med praktisk socialforvaltning og socialretlige spørgsmål i fem år. Han havde skaffet sig et navn i den kommunale verden i 1910, da han udgav en kommentar til fattig- og socialforsikringslovgivningen, som blev anvendt flittigt af embedsmænd og politikere (Steincke, 1910). Det var Steinckes praktiske erfaringer kombineret med arbejdet med at sammenstille den gældende lovgivning i en nogenlunde lettilgængelig form, som havde overbevist ham om, at lovgivningen og dens forvaltning trængte til en grundlæggende omlægning.

Steincke var kun lidt kendt for en bredere offentlighed før den første verdenskrig. I socialdemokratiske kredse havde han dog skabt sig et vist ry som en hårdtslående debattør, der som regel blev regnet som en del af partiets københavnske venstrefløj. Partiets formand Thorvald Stauning og den parlamentariske frontfigur Frederik Borgbjerg så ikke på den unge Steinckes virksomhed med blide øjne. I sine erindringer beskrev Steincke ikke uden selvfølelse sine konflikter med Stauning og Borgbjerg før og under første verdenskrig (Steincke, 1945, kapitel 15).

I den kommunale verden var han til gengæld respekteret som en habil ekspert i sociale spørgsmål. Her var man i en vis udstrækning parat til at se bort fra hans partipolitiske baggrund, når praktiske opgaver skulle løses, og Steincke havde nære kontakter til Sognerådsforeningen, der var landkommunernes samarbejdsorgan, og dens formand, den ledende Venstrepolitiker Klaus Berntsen.

I de næste godt tyve år blev "socialreformen" forbundet med Steinckes administrative og politiske karriere i en sådan grad, at reformen ofte fremstår som Steinckes værk. Det er der gode grunde til: Det var Steincke, der først præsenterede ideen om en reform af lovgivningen, men han spillede også en vigtig rolle, da ideerne skulle omsættes til praksis.

I 1919 fik han et års løn af Indenrigsministeriet, så han kunne uddybe sin argumentation og udarbejde et udkast til en ny lov om offentlig forsorg. Resultatet blev betænkningen *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, der udkom i Steinckes navn, men understøttet af Indenrigsministeriet (Steincke, 1920).²

Endelig fik Steincke som socialminister mellem 1929 og 1935 ansvaret for udarbejdelsen af de fire store lovforslag, som blev grundlaget for den endelige reform, og gennemførelsen af den nye lovgivning efter Kanslergadeforliget i januar 1933.

Steinckes politiske og professionelle baggrund er én vigtig nøgle til forståelsen af socialreformen. Han var aktiv både som politiker og kommunal embedsmand, og hans kritik af den førte socialpolitik og argumentation for en socialreform havde såvel politisk som administrativ relevans. Endelig havde han som debattør en tendens til at kaste sig over Højre og Venstre uden hensyn til partipolitiske loyaliteter, men til gengæld med et vist mål af arrogance. Alt dette betød, at hans argumentation ofte var svær at passe ind efter de etablerede politiske skillelinjer.

Socialpolitikken inden den første verdenskrig. Reglerne ...

Den politik, der var blevet ført siden 1890'ernes store reformer, er en anden vigtig nøgle til forståelsen af reformen i 1933. Da staten for første gang introducerede en national fattigpolitik i begyndelsen af 1800-tallet, blev ansvaret for fattigvæsenet placeret hos de lokale myndigheder. Efter kommunalreformerne i 1867 og 1868 var det kommunerne, der organiserede og finansierede fattigvæsenets arbejde. Det betød, at det var valgte politikere, ofte med syv års skolegang eller mindre bag sig, som skulle administrere lovgivningen.

2. I denne artikel refereres til *Almiser eller Rettigheder* i de tilfælde, hvor Steinckes argumentation i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* er identisk med den, han anvender i den tidligere bog.

Fattighjælpen byggede på princippet om afskrækkelse: Det skulle altid være mindre tillokkende for fattige at søge hjælp hos det offentlige end at forsøge at forsørge sig selv. Hjælpen var yderst begrænset, og modtageren blev nærmest sat under kommunens formynderskab.³

Hjælpens finansiering skabte en del problemer for administrationen. Når en person søgte hjælp, var det bopælskommunen, der afgjorde, om han eller hun skulle have hjælp, men det var forsørgelseskommunen – som i fattigloven blev defineret som den kommune, hvor den understøttede senest havde boet fem år i træk uden at modtage offentlig hjælp – der betalte størstedelen af omkostningerne. Der fandtes intet generelt udligningssystem mellem kommunerne, så betalingens størrelse skulle afgøres i hver enkelt sag.

Denne tilsyneladende enkle regel var forsynet med en hel del supplerende bestemmelser og undtagelser, og det skete ofte, at to eller flere kommuner i forsøget på at undgå at skulle betale for fattighjælp eller andre former for understøttelse til en person kastede sig ud i langvarige konflikter. I sådanne tilfælde måtte amtmanden eller Indenrigsministeriet til sidst gribe ind og afgøre sagen (Steincke, 1912, s. 37-38, jf. Haarløv, 1918, s. 33; Kæmpegaard, 1926).

Socialforsikringerne – i første række sygeforsikringen og fra 1908 også arbejdsløshedsforsikringen – var beregnet for individer, som kunne og ville betale en fast afgift til en frivillig forsikring. Til gengæld for den personlige indsats gik staten ind og understøttede forsikringerne økonomisk. Det var heller ikke forbundet med de juridiske og sociale sanktioner, der fulgte med fattighjælpen, at modtage sygehjælp eller arbejdsløshedsdagpenge.⁴

Socialforsikringerne var frivillige, hvilket blev begrundet med moralske og pædagogiske hensyn. Forsikringerne skulle ikke bare tilbyde

3. For en generel præsentation af socialpolitikens principper i perioden, se Christensen, 2000a, 2000b.

4. Teknisk set er "socialforsikringerne" ikke forsikringer, fordi der ikke ligger nogen individuel risikovurdering bag præmiesætning og udmåling af ydelser, men det politisk begrundede sprogbrug har vundet hævding internationalt siden 1880'erne.

økonomisk sikring, men også opdrage arbejderne til at tage et større ansvar for deres egen økonomi. Endelig anså socialpolitikkerne, at solidariteten i en frivillig sammenslutning var en bedre garanti mod misbrug af ydelserne end bureaukratisk kontrol.

Den almindelige mening blandt danske politikere og embedsmænd var, at man ikke ville kunne opnå nogen af disse målsætninger gennem de obligatoriske forsikringer, som ellers var det almindelige i Europa.⁵

... og undtagelserne

Mange sociale programmer passede ikke ind i dette mønster. Politisk satsede man på at lette vilkårene for afgrænsede grupper, men det grundlæggende problem – at de økonomiske rammer for socialforsikringernes ydelser var for snævre, samtidig med at springet ned til fattighjælpen var for stort – blev aldrig adresseret. Resultatet var, at det kommunale fattigvæsen omkring 1910 både juridisk og organisatorisk var ved at blive sprængt indefra. Forholdene for gamle og kronisk syge vakte mest opmærksomhed, men der var også problemer i andre dele af socialpolitikken.

Mens de fleste andre lande i Europa fulgte det tyske forbillede og indførte en obligatorisk alderspensionsforsikring, var alderdomsunderstøttelsen, som blev indført i Danmark i 1891, nærmest en mild form for fattighjælp. En årsag til, at man havde valgt denne løsning i Danmark, var, at understøttelsen ikke alene blev betragtet som en del af arbejderpolitikken, men også rettede sig mod befolkningen på landet. En politisk begrundet modstand mod "tyske" løsninger spillede sandsynligvis også en vis rolle (Petersen, 1985). Adskillelsen af fattigforsorg og alderdomsforsorg blev markeret ved et krav om, at købstæderne oprettede særlige udvalg for alderdomsunderstøttelsen, så de ældre ikke behøvede at henvende sig til fattigudvalget (Wingender, 1993).

5. Denne opfattelse formuleres tydeligst i den kommissionsbetænkning, som lå bag indførelsen af den frivillige arbejdsløshedsforsikring i 1907. Betænkningen er optrykt i Rigsdagstidende 1906-07, tillæg A, spalte 2750-2810.

Samtidig var man fra politisk side – godt hjulpet af læger og velgørende foreninger – blevet opmærksom på, at mange grupper af syge og handicappede uden egen skyld havnede uden for det sociale sikkerhedsnet. Disse grupper krævede en særlig indsats.

Tuberkulosepatienter kunne på den ene side ikke blive optaget som medlemmer af sygeforsikringen, ligesom sygekasserne ikke kunne betale for den ofte langvarige behandling af medlemmer, der blev ramt af sygdommen. På den anden side var det naturligvis hverken i patienternes eller samfundets interesse, at folk af skræk for fattigvæsenet undlod at søge behandling.

Løsningen blev, at man lidt efter lidt indførte et antal særlige regler i fattigloven, så tuberkuloseramte, blinde, døve og andre grupper kunne få hjælp på mere lempelige vilkår end almindelige trængende. Denne indsats blev koblet sammen med mere eller mindre systematiske undtagelser i helbredskravene til personer, som søgte optagelse i sygeforsikringen (Steincke, 1912, s. 47-57, jf. Haarløv, 1918, s. 62-77; Lundbye, 1918)

To områder skabte særlige problemer: tilsynet med udsatte børn og unge og hjælpen til de "værdigt trængende". Da man fra statslig side ville udbygge tilsynet med børn og unge, var det en selvfølge, at opgaven ikke kunne ligge hos kommunerne.

Fattigvæsenet var beregnet som det sidste sikkerhedsnet, og dets hjælp skulle være så begrænset som muligt, men i disse sager drejede det sig om forebyggende arbejde, hvor man ikke skulle stirre sig blind på de kortsigtede udgifter. Samtidig savnede kommunerne i de fleste tilfælde den juridiske ekspertise, som var nødvendig i sager om tvangsfjernelse. Børneværnet blev derfor henlagt under særlige værgeråd, hvis arbejde blev finansieret af kommunen, men udført uafhængigt af fattigvæsenet (Betænkning, 1895, jf. Svendsen, 1918).

Oprettelsen af hjælpe-kasserne i 1907 var et andet brud på princippet om, at fattighjælpen skulle administreres af kommunerne. Hjælpekassernes opgave var at udbetale kontant hjælp til folk, som befandt sig i en akut trangssituation. Kommunerne finansierede kassernes arbejde med et vist tilskud fra staten, men kasserne var ligesom vær-

gerådene selvstændige administrative organer med bestyrelser, som blev valgt ved særlige lokale valg.

For modtagerne var fordelene ved hjælpekasernerne, at man blev opfattet som "værdigt trængende" og derfor ikke sat under tilsyn af fattigvæsenet. For kommunerne var det tillokkende, at staten gik ind og var med til at finansiere fattigforsorgen, ligesom man slap for problemerne med at finde frem til den relevante forsørgelseskommune (Steincke, 1912, s. 78-84, jf. Schlichtkrull, 1918).

Det var en særpræget ordning, der var fuld af uklarheder og latente konflikter mellem kommunerne og hjælpekasernerne. For Steincke var det da også hjælpekasernlovgivningen, som slog hovedet på sømmet. Det var tydeligt for ham, at der ikke alene var nogle fundamentale problemer i socialpolitikken, men også i den måde de politiske partier behandlede socialpolitiske spørgsmål på (Steincke: 1912, s. 78-84).

Steincke mente, at oprettelsen og udbygningen af hjælpekasernerne på den ene side viste, at man i de progressive partier – det vil sige Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og dele af Venstre – nok havde forstået, at afskrækkelsesprincippet undergravede alle forsøg på at føre en effektiv socialpolitik. På den anden side førte den almindelige angst for fattigvæsenet koblet med konkurrencen om vælgerne til, at politikerne satsede på kortsigtede lappeløsninger i stedet for principielle reformer (Steincke, 1912, s. 92-111).

Her, som i andre tilfælde, var Steincke en stærk kritiker af Socialdemokratiets pragmatiske linje i Rigsdagen. Det irriterede partiets ledelse, men heller ikke Det Radikale Venstre gik ram forbi. I 1910 havde den radikale indenrigsminister P. Munch i et cirkulære anbefalet, at hjælpekasernerne udbetalte varig hjælp til personer over 55 år, så de kunne modtage alderdomsunderstøttelse, når de fyldte 60 år. Det var helt i strid med lovens ånd og bogstav, men, som Steincke med foragt konstaterede i *Almisser eller Rettigheder*, politisk opportunt (Steincke, 1912, s. 106-111).

Steinckes forslag

Som kommunal embedsmand med erfaring fra det daglige forvaltningsarbejde havde Steincke naturligvis set, at mange mennesker i nød undlod at søge hjælp fra fattigvæsenet så længe som muligt. Efter hans mening førte det til, at sociale og personlige problemer, som man kunne have afhjulpet med en rettidig indsats, fik lov til at vokse, indtil situationen blev helt uholdbar.

Samtidig så han også mange eksempler på, at mennesker, som mest af alt havde brug for en hjælpende hånd fra samfundet, reagerede med total opgivenesshed, når de først var kommet under fattigvæsenet. Der var ingen grund til at kæmpe for at vende tilbage til samfundet, når man én gang var stemplet som fattiglem. Til gengæld kunne man altid forsøge at få flere penge ud af fattigvæsenet. I stedet for at opmuntre til selvhjælp førte de strenge sanktioner til sociale katastrofer: Fattigvæsenets regler gjorde folk til tiggere (Steincke, 1912, s. 39-40, 97-100).

For socialpolitikeren Steincke kunne problemet kun løses med en generel humanisering af fattigvæsenet, så man ikke blev udstødt af samfundet, selv om man i en periode modtog offentlig hjælp. Samtidig skulle der dog også sættes klare grænser for samfundets forpligtelser over for de trængende. En fortsat udbygning af hjælpe-kasserne og andre undtagelsesbestemmelser ville på den anden side kun gøre lovgivningen mere og mere ubegribelig for befolkningen og umulig at administrere for kommunerne.

Samtidig med at han ønskede en humanisering og regulering af fattigvæsenet, var Steincke også en varm tilhænger af den frivillige socialforsikring. Sygeforsikringen havde efter hans mening i det store og hele tjent sit formål, som var at tilbyde en grundlæggende hjælp i sygdomstilfælde, samtidig med at arbejderbefolkningen blev opdraget til økonomisk forudseenhed og ansvarlighed. Problemet bestod i at skabe en fornuftig sammenhæng mellem socialforsikring og socialforsorg (Steincke, 1912, s. Kapitel 6).

Løsningen, som Steincke præsenterede i *Almisse og Rettigheder* og i mere detaljeret form i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, var et konsekvent tostrengt sikringsystem med socialforsikringerne som det grund-

læggende og den kommunale socialforsorg som det supplerende element. Sygeforsikringen og arbejdsløshedsforsikringen skulle fortsat være frivillig og organiseret på gensidig basis med et vist statstilskud. Samtidig skulle sygeforsikringen suppleres med en invalideforsikring, så man fik lukket hullet mellem sygeforsikringens kortvarige sygehjælp og fattigvæsenets længerevarende understøttelse.⁶

Midt i frivilligheden ville Steincke dog indbygge et kraftigt incitament til medlemskab i sygeforsikringen: Han foreslog, at man skulle have været i det mindste passivt medlem i en sygekasse for at kunne modtage aldersrente (Steincke, 1912, s. 129-130, jf. Steincke 1929).

På socialforsorgens område foreslog han, at den vildtvoksende skov af særlige love, programmer og administrative enheder blev samlet i én lov om offentlig forsorg. Samtidig skulle sagsbehandlingen på det kommunale niveau samles hos et socialudvalg under kommunalbestyrelsen, mens hjælpe-kasser og værgeråd blev nedlagt. Dermed ville man undgå de mange revirstridigheder inden for de enkelte kommuner (Steincke, 1912, s. 135-140).

Desuden foreslog Steincke, at den kommunale socialhjælp i de fleste tilfælde ikke længere skulle medføre andre juridiske sanktioner end pligten til tilbagebetaling. Det skulle dog stadig være sådan, at folk, som modtog varig hjælp, eller ikke viste nogen vilje til selv at forbedre deres situation, mistede stemme- og valgretten (Steincke, 1912, s. 134-135).

Endelig mente han, at en reform af sociallovgivningen også måtte omfatte en reform af systemet med refusionsbetalinger mellem kommunerne. Det var spild af kræfter at forsøge at opspore mulige forsørgelseskommuner for hver enkelt klient. I stedet burde man lave et generelt omfordelingssystem, så kommuner med mange velstående skatteydere og få sociale klienter overførte penge til kommuner med få gode skatteydere og mange klienter. Tankerne om en revision af

6. Forslaget om en invalideforsikring var ikke Steinckes. Politisk var løsningen af invalidernes problemer koblet til spørgsmålet om alderdomsunderstøttelsens fremtidige organisering.

finansieringen lå latent i *Almisser eller Rettigheder*, men blev først for alvor udviklet i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* (Steincke, 1920, kapitel 20, 30).

Ved siden af socialforsikringen og socialforsorgen, som begge var tænkt organiseret på kommunalt niveau, var der behov for organer, der arbejdede på nationalt niveau, ikke mindst fordi der her var brug for speciel ekspertise i sagsbehandlingen og det praktiske arbejde. Det gjaldt ulykkesforsikringen, som Steincke dog foreslog omlagt, så den blev finansieret ved betalinger til gensidige forsikringsforbund i stedet for forsikringer i private forsikringsselskaber, invalideforsikringen og særforsorgen generelt.

Særforsorgen var et område, Steincke interesserede sig specielt for. Mens han ikke tog emnet op til nærmere behandling i *Almisser eller Rettigheder*, var Steincke i tiden op til 1920 blevet mere og mere inspireret af den tyske og amerikanske diskussion om risikoen for, at dårlige arveanlæg skulle sprede sig i befolkningen med kriminalitet og umoralsk adfærd som konsekvens, og behovet for racehygiejniske initiativer. I *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* optog han en længere diskussion af racehygiejnisk teori og foreslog, at man steriliserede åndssvage og folk med kriminelle eller andre uønskede tendenser.

En nærmere diskussion af steriliseringspolitikken falder uden for denne fremstillings rammer, men Steincke udviklede i tiden frem til 1920 den opfattelse, at der var en nær sammenhæng mellem særforsorgens arbejde og racehygiejnisk politik (Steincke, 1920, kapitel 22, jf. Koch, 1996).

Et i nutidens øjne mere positivt, men i samtiden kontroversielt element i befolkningspolitikken var et forslag om generelle børnetilskud. Steincke havde som mange andre iagttagere med bekymring noteret, hvordan fødselstallene var begyndt at falde kraftigt i tiden op til den første verdenskrig, ikke mindst i over- og middelklassen. Bekymringen blev ikke mindre af racehygiejnikernes advarsler mod de kriminelle og åndssvages kønsdrift, som blev anset for at være særligt stærk. For at opmuntre almindelige mennesker til at få børn foreslog Steincke, at man indførte et system med børnetilskud til familier, som havde tre eller flere børn, men hvis indkomster lå under en vis trangsgrænse (Steincke, 1920, s. 343-348).

Det sidste element i Steinckes forslag til en socialreform angik statens rolle i forvaltningen. Behandlingen af klagesager var delt mellem amtmændene og forskellige statslige tilsyn, ligesom tilsynet med børn og unge lå under Justitsministeriets ressort i modsætning til den øvrige socialpolitik, som hørte under Indenrigsministeriet. Det blev ikke mindre indviklet, da der blev oprettet et særligt socialdepartement i 1919. Det førte til, at sager om socialforsikring og socialforsorg kom til at høre under hvert sit departement.

Steincke var dybt utilfreds med Indenrigsministeriets behandling af sociale spørgsmål. Han mente, at ministeriet havde en del af skylden for den kaotiske udvikling i lovgivningen, bl.a. fordi dets afgørelser i konkrete sager ofte var uden nogen klar linje. Derfor ønskede han, at man fulgte eksemplet fra Sverige og oprettede en socialstyrelse under Indenrigsministeriet. Styrelsen skulle dels fungere som generel tilsyns- og klagemyndighed, dels følge lovgivningen systematisk og løbende komme med forslag til lovændringer eller ny lovgivning (Steincke, 1912, s. 139, jf. Wittrup, 1912).

Sammenfattende var tanken, at reformen skulle bygge på den eksisterende frivillige socialforsikring kombineret med en humanisering af fattigvæsenet. Fattigvæsenets administration skulle samles hos et socialudvalg under kommunalbestyrelsen, der skulle indføres et mellemkommunalt udligningssystem for sociale udgifter samt oprettes en statslig socialstyrelse. Dertil kom en befolkningspolitik med steriliseringer og børnetilskud som sine vigtigste virkemidler.

Socialreformen og tanken om sociale rettigheder

K.K. Steinckes socialpolitiske forfatterskab og socialreformen forbindes ofte med tanken om retsprincippet og sociale rettigheder, hvilket også ligger i, at bogen, hvor han først præsenterede grundprincipperne i en fremtidig socialreform, fik titlen *Almisser eller Rettigheder*.

Selv om Steincke mange steder i bogen anvender modsætningen mellem "almisseprincippet" og "retsprincippet" i sin argumentation, og nogle steder også taler om "det sociale minimums politik" med henvisning til den engelske socialistiske tænker Sidney Webb, bliver det imidlertid aldrig særlig klart, hvad Steincke forstår ved retsprincip-

pet eller det sociale minimum, eller hvordan de skal omsættes til praktisk politik.

I virkeligheden synes retsprincippet i Steinckes forfatterskab faktisk at være forbundet med det modsatte af det, begrebet sociale rettigheder har været forbundet med i efterkrigstidens socialpolitiske diskussion.⁷ Hos Steincke handler det nemlig om at begrænse klienternes muligheder for at stille krav til socialforsorgen og gå ind i en forhandling med sagsbehandleren om ydelserne (Steincke, 1912, s. 98-99).

Sat på spidsen handler diskussionen hos Steincke for det meste om at angive et maksimum for det offentlige hjælp, ikke om et minimum. Samtidig knytter Steincke ikke sin diskussion af socialreformen til en videre diskussion af fx arbejdsmarkedspolitikken eller den økonomiske politik, som man finder det hos partifællen C.V. Bramsnæs i nogle af dennes artikler fra samme tid (Bramsnæs, 1919).

For Steincke bestod humaniseringen af socialforsorgen i, at klienterne ikke automatisk blev lukket ude fra det sociale og politiske fællesskab, men det var ikke statens opgave at garantere et socialt medborgerskab i moderne forstand.

Ser man på Steinckes beskrivelser af forholdet mellem sagsbehandler og klient, viser der sig også et klart mønster i hans tankegang: Sagsbehandleren, uanset om det var en embedsmand eller en politiker, befandt sig i en overordnet rolle som myndighedsperson og rådgiver over for klienten. Man mærker et tydeligt element af paternalisme i Steinckes beskrivelser af forholdet mellem sagsbehandler og klient, ikke mindst, når han henviser til sine egne erfaringer fra fattigvæsenets arbejde. Nogle steder fremstiller han nærmest klienterne som vildfarne børn, som det er sagsbehandlerens opgave at lede på rette vej (Steincke, 1912, s. 42, 98-99). Udtrykt mere positivt var det rådgivning og opdragelse mere end økonomisk understøttelse, som for Steincke var fattigvæsenets egentlige opgave.

7. Diskussionen af begrebet sociale rettigheder er omfattende. Den engelske teoretiker T.H. Marshall anses normalt som ophavsmanden til den opfattelse, som har domineret inden for den socialpolitiske forskning i efterkrigstiden. En god introduktion til T.H. Marshall findes hos Pinker, 1995.

Fra idé til lovgivning

I den danske politiske historie ser man mange eksempler på, at der er gået meget lang tid, fra en idé bliver præsenteret, til der gennemføres lovgivning på området. Dette kom også til at gælde socialreformen. K.K. Steincke gjorde, hvad han kunne for at holde gryden i kog, men de politiske konjunkturer skiftede ofte mellem 1912 og 1933, ligesom andre spørgsmål end socialreformen tit stod højere på den socialpolitiske dagsorden.

I 1912 var det pensionsspørgsmålet, der tiltrak mest opmærksomhed. Højre og dele af Venstre ønskede på den ene side at aldersunderstøttelsen blev erstattet af en forsikringsordning, hvor alle voksne blev tvunget til at betale til deres egen pension. Det ville ganske vist bryde med det frivillighedsprincip, som ellers dominerede i socialforsikringen, men sikre ordningen mod venstrefløjens krav om forbedringer, som skulle finansieres over finansloven.

På den anden side krævede Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, at den skønsbaserede understøttelse blev erstattet af en aldersrente med faste takster. Målet med at gøre understøttelsen til en ret for de ældre var ikke mindst at sikre modtagerne mod overdreven nidkærhed fra kommunerne ved udmålingen af ydelserne (Betænkning, 1915).

Når Steincke talte om retsprincippet som grundlag for en socialreform, forsøgte han tydeligvis at skabe en politisk åbning for sine tanker ved at forbinde dem med diskussionen om den fremtidige pensionsordning. Timingen var imidlertid problematisk, fordi alle reformer af socialpolitikken måtte vente på, at forfatningsspørgsmålet fandt sin løsning.

Der var en anden grund til, at timingen viste sig at være uheldig: Første verdenskrigs udbrud medførte, at alle større reformer blev skubbet langt ud i fremtiden. Men det kunne Steincke naturligvis ikke forudse i 1912.

Steincke forsøgte igen efter krigens slutning. Verdenskrigen og den efterfølgende dyrtid havde ført omfattende lovgivning og hjælpeprogrammer med sig, hvilket havde været med til at komplicere

forholdet mellem de forskellige organer, som opererede på lokalt niveau, endnu mere.

Dette koblet med uro for, at revolutionerne i Tyskland og Rusland kunne føre en politisk radikaliserings af arbejderklassen med sig, gjorde Regeringen og Indenrigsministeriet modtagelig for Steinckes forestillinger om behovet for en udredning af sociallovgivningen.

Departementschef Henrik Vedel og indenrigsminister Ove Rode bevilligede i 1919 Steincke godt ét års løn til udarbejdelsen af en foreløbig rapport og et udkast til en ny lov om offentlig forsorg. Tanken var, at han skulle forberede arbejdet i en egentlig socialkommission. Steincke har i sine erindringer givet en meget underholdende, men ikke nødvendigvis korrekt beskrivelse af, hvordan han egenhændigt overtalte Vedel og Rode til at gå med til initiativet (Steincke, 1946, s. 59f.)

Da Steincke i 1920 præsenterede resultatet i form af *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*, havde Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet mistet flertallet i Folketinget og regeringsmagten, og den nye Venstreregering under Niels Neergaard havde en anden politisk dagsorden. Mens Steincke ville knytte socialreformen til krigstidens reguleringspolitik, ville Venstre og Det Konservative Folkeparti afskaffe reguleringerne, hæve kronekursen og gennemføre store besparelser på statens budget. På det socialpolitiske område var målet først og fremmest at stramme vilkårene i en set med arbejdsgiverøjne alt for generøs arbejdsløshedsforsikring (Christiansen, 1988, s. 152-155).

I og for sig kunne man have forventet, at den gamle socialpolitiker Neergaard havde set positivt på Steinckes forslag, men konjunkturerne var imod ham. Steinckes rapport og udkast til forsorgslov blev modtaget med tak, offentliggjort og arkiveret, mens han selv blev udnævnt til chef for den nye statslige invalideforsikring.

Der kan i øvrigt være grund til at bemærke, at offentliggørelsen af *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* i 1920 både markerede kulminationen af og afslutningen på en lang periode med en livlig debat om socialpolitikens principper blandt politikere, embedsmænd og alment interesserede. Siden århundredeskiftet havde især Indenrigsministeriets

socialpolitiske tidsskrift⁸ været et centralt forum for socialpolitisk diskussion, men i 1920'erne og 1930'erne forsvandt den principielle debat næsten helt fra de danske tidsskrifter. Det var først under og efter den anden verdenskrig, at debatten om socialpolitikens principper igen blussede op.

Socialdemokratiet gjorde ikke store forsøg på at vende udviklingen, da partiet for første gang dannede regering i 1924. Steincke blev til sin store tilfredshed justitsminister, mens Stauning udnævnte den gamle agitator Frederik Borgbjerg til socialminister. Borgbjergs ressort omfattede dog kun arbejderbeskyttelsen og socialforsikringerne, og hans mest markante indsats blev nedsættelsen af en socialkommission, der skulle fortsætte arbejdet med socialreformforslagene. Som statsminister vidste Stauning udmærket, at Venstres og de Konservatives flertal i Landstinget indebar, at chancerne for at gennemføre en omfattende reform inden for en overskuelig fremtid var begrænsede, og han satsede ikke meget, hvad angik lovgivning på området.

Socialkommissionen indledte sit arbejde med at gennemføre en større undersøgelse af forskellige administrative organers syn på problemerne i sociallovgivningen.⁹ Undersøgelsens resultater antyder én vigtig årsag til, at Steincke havde svært ved at vinde politisk gehør for tanken om sine reformtanker. Landkommunerne følte generelt ikke, at det var et problem at administrere og koordinere de forskellige former for hjælp. Det var i købstæderne, at problemerne med at overskue lovgivningen var størst, hvilket i og for sig ikke kan undre. Landkommunerne havde færre indbyggere og en stærkere social kontrol end bysamfundene.

Når Venstre desuden stod stærkest i landkommunerne, var det klart, at partiet ikke kun af ideologiske, men også af praktiske grunde var uden interesse i en reform af sociallovgivningen, som både ville koste penge og overføre magt fra kommunalbestyrelserne til centraladministrationen. Undersøgelsen blev Socialkommissionens eneste resultat. Venstre overtog igen regeringsmagten i 1926 under den aggressivt gammelliberale Th. Madsen-Mygdal og med de samme politiske

8. Tidsskriftet hed oprindeligt *Tidsskrift for Arbejderforsikring*, fra 1914 *Social Forsorg* og fra 1924 *Socialt Tidsskrift*.

9. Undersøgelsen er offentliggjort i kommentarerne til forslaget til lov om offentlig forsorg fra 1930. Rigsdagstidende 1930-31, tillæg A, spalte 3583-3670.

mål som mellem 1920 og 1924: Fortsat afregulering og besparelser på statsbudgettet. Som en symbolsk handling blev Socialministeriet nedlagt og dets opgaver overført til et nyt Sundhedsministerium. Socialkommissionens arbejde blev stillet i bero, mens regeringen forberedte nedskæringer i socialforsikringernes ydelser og aldersrenten og besparelser i statens tilskud til sociale ordninger.

Da Steincke i 1929 meget mod sin vilje overtog Socialministeriet – han ville helst have været justitsminister igen – havde han derfor alle politiske odds imod sig. Uanset regeringsskiftet havde valutapolitikken og kontrollen af statens udgifter stadig højeste prioritet, og Venstre, som fortsat kontrollerede flertallet i Landstinget sammen med Det Konservative Folkeparti, var negativt indstillet til hele reformtanken.

Situationen blev ikke bedre af, at Socialdemokratiet i valgkampen op til valget i 1929 havde kombineret socialreformen med kravet om et opgør med de nedskæringer i aldersrenten og socialforsikringerne, som Venstre havde fået gennemført mellem 1926 og 1929. Det garanterede den politiske modstand.

De dårlige odds forhindrede ikke, at Steincke med sin vanlige energi forsøgte at chokstarte reformarbejdet. Han begyndte med at opløse Socialkommissionen og overtog personligt forberedelsen af den nye sociallovgivning. Allerede i efteråret 1929 lå de tre første lovforslag færdige, mens det centrale forslag, forslaget til en lov om offentlig forsorg, måtte vente til efteråret 1930. I mangt og meget byggede forslagene på de principper, Steincke havde formuleret tilbage i 1912, selv om udviklingen på området alligevel betød, at det var nødvendigt med mange mere eller mindre omfattende ændringer og præciseringer. Ikke mindst blev systemet, der skulle regulere fordelingen af de sociale udgifter mellem kommunerne, en hel del mere avanceret end i Steinckes oprindelige forslag.

Steincke havde dog også måttet opgive nogle af sine oprindelige tanker på vejen. Det var en radikal kongstanke, at de frivillige børnehjælpsorganisationer fortsat skulle deltage i børneværnsarbejdet, hvorfor Steincke meget mod sin vilje måtte gå med til, at det kommunale socialudvalg skulle kompletteres med et børneværnsudvalg, som dog formelt set var underordnet socialudvalget.

Venstres modstand mod reformprojektet havde principiel karakter, især mht. forholdet mellem staten og kommunerne. Her opgav Steincke sin tanke om at oprette en Socialstyrelse. Man havde heller ikke råd til at udfordre industrien og Det Konservative Folkeparti, så forslaget om indførelse af forsikringsforbund i ulykkesforsikringen blev opgivet. Sidst, men ikke mindst, forsvandt de generelle børnetilskud på de økonomiske hensyns alter (Steincke, 1929).

Steinckes energiske indsats og grundigheden i arbejdet med forslagene gjorde indtryk både på hans kolleger i regeringen og oppositionens ordførere, men det hjalp ikke. De fire lovforslag blev pligtskyldigst debatteret i Folketinget og derefter henvist til udvalgsbehandling for at bortfalde ved rigsdagsårets slutning. Alle partier var på det rene med, at forslagene ikke ville overleve en behandling i Landstinget, og genfremsættelserne og debatterne fik efterhånden ritualets karakter, mens en mere og mere utålmodig Steincke måtte vente på en åbning i den parlamentariske situation.

Chancen kom, da den verdensomspændende økonomiske krise også ramte Danmarks landbrugs- og industrieksport. Det gjorde Venstre og Det Konservative Folkeparti modne til forhandling, og i sommeren 1932 kunne Steincke få gennemført en hel del ændringer i arbejdsløshedslovgivningen, hvilket bl.a. lettede de arbejdsløses adgang til dagpenge og øgede statens økonomiske engagement i arbejdsløshedsforsikringen, som Socialdemokratiet havde ønsket. Den første del af socialreformen var i havn, men der var stadig lang vej tilbage.

I januar 1933 førte en valutakrise til, at Venstre under pres fra landbrugets organisationer var nødt til at give køb på den gammelliberale orientering, som havde præget partiet gennem 1920'erne. Hvis landbrugseksporten skulle fortsætte nogenlunde uhindret, var det bydende nødvendigt med en devaluering af kronen og en tosidig handelsaftale med Storbritannien. Samtidig var kommunernes økonomi efterhånden ret presset, og skattesystemet trængte til sanering.

Steincke og resten af Regeringen tog chancen og lod de resterende dele af socialreformen gå med i oplægget til forhandlingerne om det, der blev kendt som Kanslergadeforliget. Maddingen var, at staten kunne overtage nogle af byrderne fra kommunerne, og at man ville

gå med til at skære i socialforsikringernes takster i forhold til regeringens oprindelige forslag. Der ville dog stadig blive tale om visse forbedringer i forhold til satserne fra 1927.

Venstre befandt sig i en tilstrækkeligt udsat position til at acceptere udspillet hovedtræk. Presset fra landbrugets organisationer betød, at partiet var nødt til at præsentere politiske resultater for at pacificere den interne opposition. Venstres ledere strakte sig dog ikke længere end til at love, at man ville undlade at stemme ved behandlingen af forslagene i Folketinget og Landstinget (Kaarsted, 1977, s. 33-36, 38-42, jf. Nissen, 1988, s. 285-291; Christensen, 1998, s. 209-212).

Politisk havde det naturligvis en vis symbolværdi, fordi Venstre kunne hævde, at man stadig stod ved 1920'ernes besparelspolitik. I praksis indebar forliget, at socialreformen endelig kunne passere Rigsdagen i foråret 1933, så loven om offentlig forsorg, loven om folkeforsikring, loven om ulykkesforsikring og ændringerne i loven om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning kunne træde i kraft den 1. oktober 1933. Efter 21 år var socialreformen en praktisk realitet, og K.K. Steincke havde fået sin plads i de danske historieboøger.

Reformens effekter

Mens det er let at beskrive ideerne bag socialreformen og processen, som førte frem til reformlovenes vedtagelse, er det mere kompliceret at bedømme reformens effekter. En årsag er, at mange af de ambitioner, K.K. Steincke formulerede for socialreformen, havde med forholdet mellem klienterne og sagsbehandlerne at gøre. Her ved vi fortsat for lidt om sagsbehandlingens praksis i kommunerne til, at man kan sige noget sikkert om, i hvilken udstrækning reformen påvirkede borgernes vilje til at søge hjælp hos det offentlige.

En undersøgelse fra 1945 antyder, at mange sandsynligvis har været tilbageholdende med at kontakte socialforvaltningen. Ud fra en beregning af ældres indkomster kom en arbejdsgruppe under Socialministeriet frem til, at 5-10 pct. af alle indbyggere over 60 år havde så lave indkomster, at de var berettiget til aldersrente, men havde undladt at kontakte kommunen. Eftersom aldersrenten var den mest accepterede form for understøttelse, kan man sandsynligvis antage, at en del af de borgere, som var berettiget til hjælp under forsorgs-

loven, har undladt at søge, men det er umuligt at sige, hvor stort bortfaldet har været (Betænkning, 1945. Bilag 7).¹⁰

Diskussionerne i forbindelse med 1970'ernes socialreform kan også antyde, hvordan det at modtage kommunal forsorg stadig var forbundet med skam. Således noterede på den ene side Det Konservative Folkepartis ordfører under behandlingen af den sociale styrelseslov i 1970, at socialkontorerne i 1930'erne var blevet ubehagelige steder, som man helst undgik (jf. Christensen, 1998a, s. 144f).

På den anden side kunne socialdirektøren i Århus kommune i en artikel skrevet til socialreformens 25-års jubilæum i 1958 bemærke, at den stigende velstand efterhånden havde gjort kontorerne arbejde lettere, og at man ikke længere mødte den samme desperate fattigdom hos klienterne som i 1930'erne (Jensen, 1958). Det kan have gjort billedet af den kommunale forsorg noget mindre skræmmende.

De tendenser, man kan få et nogenlunde præcist indtryk af, har på den ene side med udviklingen i de sociale udgifter og de forskellige programmets dækningsgrad at gøre. På den anden side skal man være opmærksom på, at demografiske faktorer og udviklingen på arbejdsmarkedet også påvirkede de sociale udgifter og søgningen til bl.a. arbejdsløshedsforsikringen og aldersrenten, hvorfor forandringer i udgiftsniveau omkring 1933 ikke kun har med lovgivningen at gøre.¹¹

Ser man først på den generelle udvikling i de sociale udgifter, steg udgifterne fra 900 mio. kroner i 1920 til 1,5 mia. kroner i 1931 målt i 1970-priser. Sætter man udgifterne i forhold til bruttofaktoringkomsten (BFI), er udviklingen mindre dramatisk: Mellem 1920 og 1932 svingede de sociale udgifter mellem 3,5 og 4,7 pct. af BFI.

10. Der har naturligvis været andre årsager end den sociale stemping til, at ældre ikke søgte aldersrente. Mange var fx bange for at miste opsparing eller andre former for formue eller indkomster.

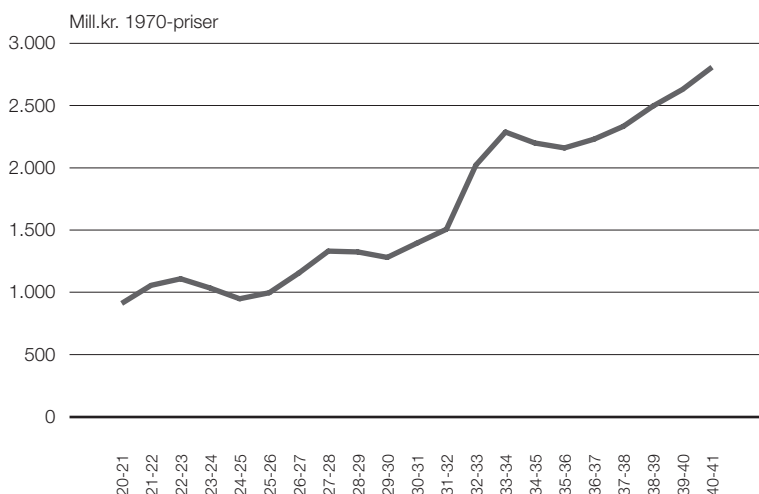
11. Fremstillingen i det følgende bygger på undersøgelsen af de sociale udgifters udvikling i Christensen, 1996. For en nærmere præsentation af talmaterialet og kilderne henvises til denne undersøgelse.

Det er værd at bemærke, at 1920'erne på trods af konflikterne mellem Venstre og Socialdemokratiet om statsbudgettets størrelse ikke var en periode med omfattende nedskæringer i de sociale programmer målt efter udgifterne. Det, som udløste konflikterne, var de store prisfald, som fandt sted i flere omgange mellem 1918 og 1932: Ydelserne var ikke pristalsregulerede, hvilket betød, at aldersrenten og dagpengeydelse i perioder steg kraftigt i værdi, men eftersom enhver regulering måtte ske gennem lovgivning, blev udgifterne et stadigt tilbagevendende konfliktemne på den politiske arena.

Problemet blev ikke håndteret særligt elegant af de Venstre-regeringer, som gennemførte reguleringer af ydelserne. Ikke mindst nedskæringerne i 1927 blev gennemført så ubehændigt, at det gjorde konservative vælgere vrede over samarbejdet med Venstre, og i lang tid fremover gav Socialdemokratiet et gratis tema i dets agitation mod de borgerlige partier.

Det næste, som er værd at bemærke, er, at de største stigninger i de sociale udgifter, uanset om man måler dem i faste priser eller som del

Figur 1
De sociale udgifter i faste priser



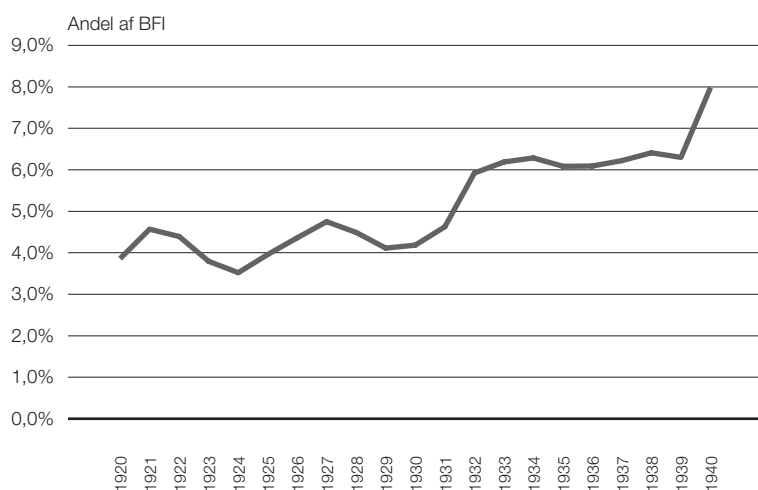
af BFI, sker i finansåret 1932-33. Fra finansåret 1931-32 til 1932-33 steg udgifterne fra 1,5 til 2 mia. kroner målt i 1970-priser eller fra 4,6 til 5,9 pct. af BFI. Stigningen mellem 1932-33 og 1934-35, hvor socialreformen var trådt i kraft, var til sammenligning kun fra 2 til 2,2 mia. kroner målt i 1970-priser eller fra 5,9 til 6,2 pct. af BFI.

Det vil føre for vidt her at gøre detaljeret rede for udviklingen inden for de forskellige socialpolitiske programmer, men der er en klar sammenhæng mellem de forbedringer i arbejdsløshedsforsikringens ydelser, som blev aftalt i kriseforliget fra sommeren 1932, og udviklingen i de sociale udgifter i 1930'erne. På et mere generelt plan var det forliget fra juni 1932 og ikke Kanslergadeforliget, som havde den største betydning for de sociale udgifters niveau.

Bryder man tallene ned og undersøger, hvordan udgiftsbyrden blev fordelt, viser der sig imidlertid et helt andet billede. Her bliver det klart, at konsekvensen af den politik, Venstre-regeringerne førte mellem 1920 og 1929, var, at udgifterne blev flyttet fra statsbudgettet over på kommunerne og syge- og arbejdsløsheds-kassernes medlem-

Figur 2

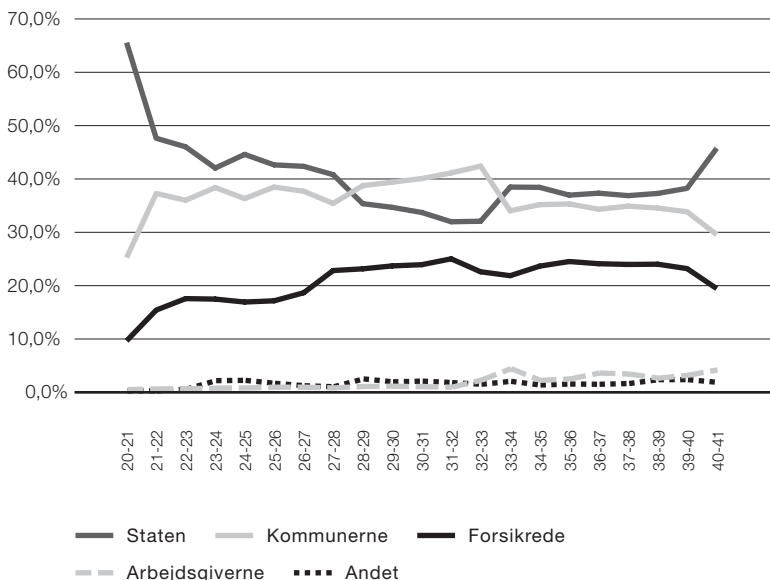
De sociale udgifter som andel af BFI



mer. I en vis forstand var Venstres politik reaktionær i ordets egentlige betydning: Staten havde overtaget en stor del af finansieringsbyrden under første verdenskrig, og derfor kan man med lidt god vilje se udviklingen som en tilbagevenden til situationen lige inden krigens udbrud.

Man kan imidlertid også hævde, at politikken havde som formål at bryde en tendens, som allerede havde manifesteret sig inden første verdenskrig, nemlig at staten overtog en stadig større del af finansieringen af de sociale programmer. På længere sigt ville Venstres politik have ført til, at socialpolitikens finansiering blev et spørgsmål for kommunerne og forsikringskassernes medlemmer, mens staten ville have fået en mere marginal rolle. Mellem 1920 og 1932 udviste statens andel af udgifterne en fortsat faldende tendens, som først blev brudt i finansåret 1933-34, hvor statens andel steg fra 31,8 til 38,3 pct. af udgifterne.

Figur 3
Finansieringen af de sociale udgifter



Den store vinder i spillet efter kriseforliget i 1932 og ikke mindst Kanslergadeforliget var kommunerne, hvis andel af finansieringsbyrden faldt fra 42,2 til 33,8 pct. Selv om de sociale udgifter steg kraftigt mellem 1931 og 1934, betød omlægningerne i finansieringen en lettelse for de kommunale budgetter frem til anden verdenskrigs udbrud.

En anden effekt, socialreformen har haft på de kommunale budgetter, er sværere at vurdere. Reformen indebar, at det forældede forsørgelseskommuneprincip med refusion for hver enkelt understøttet person blev erstattet med en generel ordning, hvor det var faktorer som kommunernes indbyggertal og skatteindkomster, der afgjorde refusionernes omfang og retning.

Sandsynligvis førte dette til lettelser for en del landkommuner og købstæder, mens velhaverkommunerne kom til at bære en større del af de kommunale udgifter. Uden mere dybtgående undersøgelser af enkelte kommuners budgetter i perioden omkring 1933, er det imidlertid ikke muligt at sige noget mere eksakt om lettelsernes omfang og fordeling.

Socialreformen var ikke alene rettet mod staten og kommunerne, men også mod borgerne. For Steincke var det en vigtig målsætning at stimulere interessen for de frivillige socialforsikringer, og reformen indeholdt derfor både elementer af pisk og gulerod, når det gjaldt medlemskab af syge- og arbejdsløshedskasserne. Pisken bestod i et krav om, at man skulle have været i det mindste "hvilende medlem" af en sygekasse for at kunne få aldersrente, der var guleroden i de kraftige forbedringer af a-kassernes ydelser til arbejdsløse.¹²

Resultaterne for så vidt angår udviklingen i syge- og arbejdsløshedskassernes medlemstal er tydelige. Sygekasserne havde haft en stabil medlemsudvikling gennem 1920'erne med en årlig vækst i medlemstallet på 2-3 pct., men i 1933 steg medlemstallet med 6 pct. og i

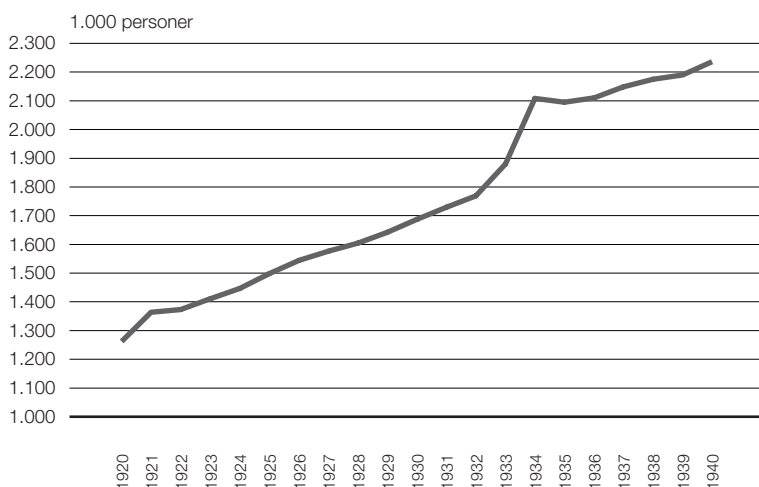
12. Som hvilende medlem betalte man et mindre kontingent, men havde ikke ret til ydelser fra sygekassen. Man kunne efter en karenperiode skifte fra hvilende til aktivt medlemskab.

1934 med hele 12 pct. i forhold til det foregående år. Konsekvensen var, at tre ud af fire voksne danskere i 1940 var fulde medlemmer af en sygekasse (Daniél, 1938; Friis, 1954). I international sammenligning var dette en næsten ubegribeligt høj andel for en frivillig forsikringsordning.

Arbejdsløshedsforsikringen havde haft en mere ustabil udvikling i 1920'erne. Den almindelige opfattelse blandt embedsmænd og borgerlige politikere var, at lempelserne under første verdenskrig havde ført til, at mange, som egentlig ikke hørte hjemme i forsikringen, var blevet medlemmer af a-kasserne. Derfor blev der under stor politisk tumult gennemført flere stramninger i lovgivningen og statens tilsyn med kasserne i begyndelsen af 1920'erne.

Stramningerne havde store effekter på kassernes medlemstal. Fra et maksimum på 313.000 i 1920 faldt medlemstallet til 252.000 i 1923 for så igen at stige frem til 1930'ernes begyndelse, så kasserne i 1931 havde 302.000 medlemmer. Forbedringerne i kassernes ydelser og statens øgede tilskud til kasserne trak en kraftig stigning i medlems-

Figur 4
Medlemmer af sygeforsikringen



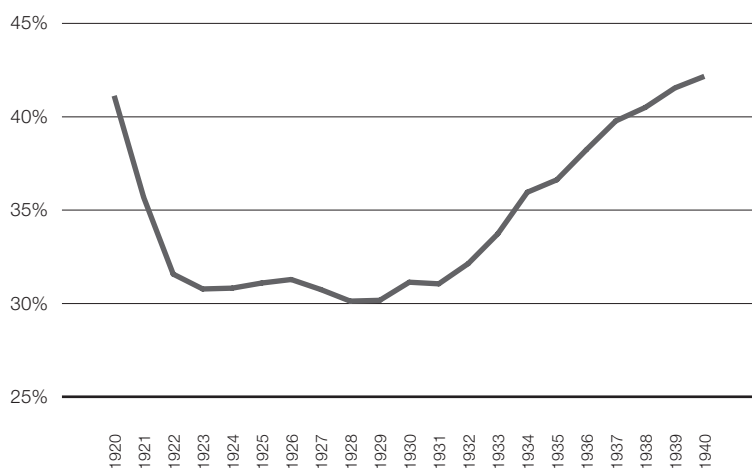
tallet med sig: I 1935 var 375.000 personer medlem af en a-kasse og i 1939 var tallet 451.000.

Det betød, at knap 40 procent af lønmodtagerne var medlem af arbejdsløshedsforsikringen ved udbruddet af anden verdenskrig (Vater, 1932; Arbejdsløshedslovgivningen, 1957; jf. Kærgård, 1991).

En sidste faktor, som det kan være værd at undersøge, er behandlingen af socialforvaltningens klienter. Steincke havde allerede i *Almisser eller Rettigheder* krævet, at vilkårene for dem, der modtog fattighjælp blev lettet, ikke mindst ved at de fik mulighed for at beholde deres borgerlige rettigheder. Forsøgsloven af 1933 indeholdt derfor en omlægning af de forskellige former for understøttelse, så det kun var i undtagelsestilfælde, at understøttede mistede deres stemmeret.

Det er svært at foretage en direkte beregning af omlægningens effekter, fordi man ikke foretog nogen overordnet registrering af fattigvæsenernes og hjælpkassernes klienter før 1933. Udtrykt teknisk er det tal, vi har for perioden før 1933 bruttotal, som overdriver antallet af

Figur 5
Medlemmer af arbejdsløshedsforsikringen



understøttede, fordi nogle har modtaget flere former for hjælp, mens tallene for perioden efter 1933 er nettotal. Med dette væsentlige forbehold kan man danne et indtryk af socialreformens konsekvenser. Tabel 1 og 2 viser antallet af understøttede i finansårene 1929-30 og 1934-25, mens tabel 3 viser et skøn over, hvor stor en del af de understøttede der mistede deres stemmeret.¹³

Tallene for 1929-30 og 1934-35 er som sagt ikke direkte sammenlignelige, men antyder, at andelen af understøttede, som mistede stemmeretten, faldt dramatisk som følge af reformen. På landsplan var det noget under 30 pct., som mistede stemmeretten i 1929-30, men andelen var faldet til bare 6 pct. i 1934-35. Opdelingen på forskellige typer af kommuner giver et andet indblik i reformens virkninger. I 1929-30 var der meget store variationer mellem by- og landkommuner, hvilket ikke mindst skyldes, at der var forholdsvis flere, som modtog hjælp fra hjælpe-kasserne i hovedstaden og købstæderne end på landet. I 1934-35 var forskellen mellem by og land forsvundet.

Årsagen var, at den nye forsorgslov i højere grad end den gamle fattiglov fra 1891 og hjælpe-kasseloven fra 1907 fastsatte klare regler for behandlingen af forskellige trangstiltfælde, så kommunernes handlefrihed blev begrænset. Tallene antyder, at Steincke havde held med sin ambition om at begrænse skønnets rolle i sagsbehandlingen.

13. Beregningen bygger på de oplysninger om antallet af understøttede, som er offentliggjort i Statistisk Årbog. Året 1929 er valgt, fordi det ligger inden verdenskrisens gennemslag i Danmark, mens socialreformen var helt gennemført i 1935.

Tabel 1

Modtagergrupper 1929-30.

Hovedpersoner (Brutto)	Hovedstaden	Købstæderne	Sogne- kommunerne	Hele landet
Fattighjælp	6.970	11.539	17.042	35.551
Ugentlig fattighjælp*	9.585	24.105	14.955	48.645
Alimentationshjælp	5.484	6.002	9.247	20.733
Flere former	2.128	3.448	2.667	8.243
Hjælpekassehjælp*	33.754	31.683	33.857	99.294
Total	57.921	76.777	77.768	212.466

* Hjælp uden tab af stemmeret

Tabel 2

Modtagergrupper 1934-35.

Hovedpersoner (Netto)	Hovedstaden	Købstæderne	Sogne- kommunerne	Hele landet
Særhjælp*	26.476	25.911	27.143	79.530
Kommunehjælp A*	62.376	65.227	59.010	186.613
Kommunehjælp B	2.980	2.041	2.372	7.393
Fattighjælp	867	2.363	2.811	6.041
Kontingenthjælp*	51.462	42.696	34.385	128.543
Underholdsbidrag	8.981	10.958	25.054	44.993
Ialt med tab af valgret	5.068	5.588	6.241	16.897
Ialt uden tab af valgret	87.404	88.577	119.425	295.406
Total	92.472	94.165	125.666	312.303

* Hjælp uden tab af stemmeret

Tabel 3

Offentlig understøttelse med tab af valgret 1929-30 og 1934-35. Procent af modtagere.

	Hovedstaden	Købstæderne	Sogne- kommunerne	Hele landet
1929/30 (brutto)	25%	27%	37%	30%
1934/35 (netto)	6%	7%	6%	6%

Sammenfatning

I indledningen til dette kapitel blev der præsenteret tre problemstillinger: Hvilke ideer lå bag socialreformen? Hvorfor blev reformen gennemført som del af Kanslergadeforliget i 1933, og hvilke konsekvenser fik reformen for den førte socialpolitik efter 1933?

Med hensyn til ideerne bag socialreformen har dette kapitel især koncentreret sig om K.K. Steinckes bidrag til formuleringen af reformens grundlæggende principper. Steincke fokuserede i sin kritik af den danske socialpolitik især på modsigelserne i den politik, der var blevet ført siden introduktionen af alderdomsunderstøttelsen og sygeforsikringen i begyndelsen af 1890'erne, og på de grundlæggende problemer, han så i hele fattigvæsenets struktur, og som var en arv fra 1800-tallets fattigpolitik.

Steinckes mål var først og fremmest at styrke de frivillige socialforsikringer, som han så som grundlæggende i en moderne socialpolitik, og derefter at gøre fattigvæsenet mere human. Derimod finder man i Steinckes forfatterskab, trods hans brug af begreberne retsprincippet og det sociale minimum, intet af den forståelse af begrebet sociale rettigheder, som har præget efterkrigstidens socialpolitiske debat.

Vejen fra idé til realitet var meget lang for socialreformen. Den begyndte sit liv allerede inden første verdenskrig, og i sit idegrundlag hører reformen på den ene side mere sammen med den socialpolitiske diskussion, som blev ført inden første verdenskrig, end med mellemkrigstidens krisepolitik. På den anden side var det den økonomiske krises effekter, som gjorde det muligt for Socialdemokratiet at omsætte forslagene til lovgivning.

Selv om Steincke gerne og ofte kritiserede Socialdemokratiets socialpolitiske linje, lå reformens mål og midler tættere på den socialdemokratiske linje end på Venstres og Det Konservative Folkepartis politik. Reformen kunne derfor først gennemføres på et tidspunkt, da Venstre var alvorligt svækket politisk og tvunget til at vise politiske resultater, som kunne gavne landkommunerne og landbrugets interesser. Strengt taget er det dog forkert alene at se socialreformen som en del af Kanslergadeforliget: Store dele af reformen var allerede

blevet gennemført som del af kriseforliget mellem de fire store partier fra sommeren 1932.

Socialreformens effekter havde mindre med de generelle udgifter til sociale formål at gøre, end med anvendelsen og finansieringen af udgifterne. Økonomisk lettede den byrderne for kommunerne, mens staten overtog en større del af finansieringen. Reformen førte til en markant styrkelse af de frivillige socialforsikringer, og den øgede sandsynligvis også statens kontrol over kommunernes sagsbehandling, samtidig med at vilkårene for de personer, som modtog offentlig hjælp, blev mere humane.

Til sidst: Det er både rigtigt og forkert at sige, at socialreformen ikke indeholdt elementer, som pegede fremad i den socialpolitiske udvikling. I løbet af 1930'erne og under anden verdenskrig fik den socialpolitiske diskussion et nyt opsving, hvor man specielt fokuserede på spørgsmålet om generelle sociale rettigheder og mulighederne for at integrere de forskellige socialpolitiske programmer. På dette område havde K.K. Steincke og socialreformen intet at tilbyde.

I Stinckes tankegang, sådan som den blev omsat i socialreformen, lå der dog klare tendenser til at gøre socialforsikringerne til det centrale element i sikringssystemet, hvis formål er at holde folk fri af den kommunale socialforsorg. Dette princip har haft stor betydning for socialpolitikken langt op i efterkrigstiden. Sætter man sagen på spidsen, kan man hævde, at 1970'ernes arbejdsløshedspolitik, hvor hovedvægten blev lagt på kontanthjælp gennem arbejdsløshedskasserne, på godt og ondt stadig var præget af socialreformens tanke-gods.

Litteratur

Arbejdsløshedslovgivningen (1957)

Arbejdsløshedsforsikringen i Danmark 1932-1957, København: Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen.

Betænkning (1895)

Betænkning fra Kommissionen angående statstilsyn med børneopdragelsen. København: Justitsministeriet.

Betænkning (1915)

Betænkning afgivet af Invaliditets- og Alderdomsforsikringskommissionen af 1903. København: Indenrigsministeriet.

Betænkning (1945)

Betænkning angående udvidet adgang til at oppebære indtægt ved siden af aldersrenten. København: Socialministeriet.

Bramsnæs, C.V. (1919)

“Fredens sociale problemer”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 57, s. 538-558.

Christensen, J. (1995)

“Socialreformen 1933”. I *Historie*, nr. 2, s. 185-215.

Christensen, J. (1996)

“De sociale udgifter 1890-1990”. I *Arbejderhistorie*, nr. 4, s. 22-37.

Christensen, J. (1998a)

Socialpolitiske strategier. Odense: Odense Universitetsforlag.

Christensen, J. (1998b)

K.K. Steincke – Mennesket og politikerens. København: Christian Ejlers' Forlag.

Christensen, J. (2000a)

“Socialforvaltningen 1848-1901”. I Ditlev Tamm (red.): *Dansk Forvaltningshistorie*, bd. 1. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag, s. 660-675.

Christensen, J. (2000b)

“Socialforvaltningen”. I Tim Knudsen (red.): *Dansk Forvaltningshistorie*, bd. 2. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 496-526.

Christiansen, N.F. (1988)

“Fra påskekrise til verdenskrise”. I *Danmarks Historie*, bd. 7. København: Gyldendal, s. 139-225

Haarløv V.R. (1918)

“Fattiglov”. I H. Vedel, S. Neumann og S. Trier (red.): *Danmarks sociallovgivning*, bd. I. København: Gyldendal, s. 1-80.

Hansen, S.Aa. & Henriksen, I. (1984)

Dansk socialhistorie 1914-39. København: Gyldendal.

Jensen, O. (1958)

“Socialreformen i praksis i 25 år”. *Socialt Tidsskrift*, s. 207-222.

Koch, L. (1996)

Racehygiejne i Danmark 1920-56. København: Gyldendal.

Kæmpegaard, P.C. (1926)

“Lille Hans’ fødesteder”. *Socialt Tidsskrift*, s. 155-161.

Kærgård, N. (1991)

Økonomisk vækst: En økonometrisk analyse af Danmark 1870-1981. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Kaarsted, T. (1977)

De danske ministerier 1929-1953. København: Nyt Nordisk Forlag.

Lundbye, C.L. (1918)

“Tuberkuloselove”. I H. Vedel, S. Neumann og S. Trier (red.): *Danmarks sociallovgivning*, bd. I. København: Gyldendal, s. 311-343.

Nissen, H.S. (1988)

“Regeringen Stauning-Munch”. I *Danmarks Historie*, bd. 7. København: Gyldendal, s. 240-338.

Petersen, J.H. (1985)

Den danske alderdomsunderstøttelseslovgivnings udvikling, I. Odense: Odense Universitetsforlag.

Philip, K. (1948)

Staten og fattigdommen. København: Gyldendal.

Pinker, R. (1995)

T.H. Marshall. Vic George and Robert Page: *Modern Thinkers on Welfare*. Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, s. 102-118.

Rigsdagstidende

Diverse årgange. København.

Schlichtkrull, Aa. (1918)

“Hjælpekasselov”. I H. Vedel, S. Neumann og S. Trier (red.): *Danmarks sociallovgivning*, bd I. København: Gyldendal, s. 187-240.

Statistisk Årbog. København

Statistisk Departement. Diverse årgange.

Statistiske Meddelelser. København

Statistisk Departement. Diverse årgange.

Steincke, K.K. (1910)

Offentlig hjælp. København: G.E.C. Gads Forlag.

Steincke, K.K. (1912)

Almisser eller rettigheder. København: Gyldendal.

Steincke, K.K. (1920)

Fremtidens forsørgelsesvæsen, bd. 1-2, udgivet ved Indenrigsministeriets foranstaltning. København: J.H. Schultz' Forlag.

Steincke, K.K. (1929)

“Folkeforsikring”, I *Socialt Tidsskrift*, s. 345-380.

Steincke, K.K. (1945)

Også en tilværelse. København: Fremad.

Steincke, K.K. (1946)

Fra hele valpladsen. København: Fremad.

Steincke, K.K. (1947)

Det trækker op. København: Fremad.

Svendsen, Aa. (1918)

“Børnelov”. I H. Vedel, S. Neumann og S. Trier (red.): *Danmarks sociallovgivning*, bd I. København: Gyldendal, s. 343-428.

Vater, Aa. (1932)

Arbejdsløshedslovgivningen i Danmark 1907-1932. København: Arbejdsdirektoratet.

Wingender, N. Balslev (1993)

Gammel og fattig. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Wittrup, F. (1912)

“Det svenske regeringsforslag om oprettelsen af en centralstyrelse for de sociale anliggender”, Socialstyrelsen. *Tidsskrift for Arbejderforsikring*, 1912-13, s. 25-35.

FRA STATSPENSION FOR DE VÆRDIGT TRÆNGENDE – TIL ARBEJDSMARKEDSPENSION FOR ALLE

AF NIELS PLOUG

Introduktion

Det danske alderspensionssystem er i dag – og har altid været – afgørende anderledes end pensionssystemerne i de øvrige nordiske lande. I dette kapitel gennemgås udviklingen i det danske alderspensionssystem, og der gøres rede for, hvordan den seneste udbygning af systemet med arbejdsmarkedspensionsordninger for det private arbejdsmarked kun kunne finde sted, fordi dele af fagbevægelsen brød med de principper for pensionssystemet, som der ellers tidligere var blevet kæmpet for. Desuden vil en gennemgang af det eksisterende danske alderspensionssystem vise, at opsparelementer er meget fremherskende i det danske pensionssystem. Derfor er den pensionspolitiske debat i Danmark anderledes end i andre lande for tiden. Der ses i Danmark ikke noget behov for en omfattende reform af folkepensionen, men derimod bestræbelser på at ruste sig til det pres, som den stigende andel af ældre i befolkningen udgør for de offentlige finanser. Disse bestræbelser består primært i at reducere tilgangen til andre overførselsindkomstordninger.

Det danske alderspensionssystem udvikling

Grundstenen til det danske alderspensionssystem blev lagt med vedtagelsen af alderdomsforsørgelsesloven og revisionen af fattigloven

i 1891. Med disse love blev personer på over 60 år udskilt som en særlig gruppe af værdigt trængende med mulighed for at modtage en behovsprøvet alderdomsunderstøttelse fra det offentlige. Denne ordning var, ved sin vedtagelse, en blandingsform mellem offentlig forsorg og bidragsfri social sikring. Den havde således det subjektive, skønsmæssige transskriterium til fælles med den offentlige forsorg, men den skulle vise sig at være en bidragsfri social sikringsordning i svøb.

1891-loven hvilede på en række principper, hvoraf mange stadig har betydning i dansk pensionslovgivning. Adgangen til pension var dengang betinget af statsborgerskab – hvilket på sin vis stadig er gældende, men med Danmarks indtræden i EF i 1973 blev princippet ændret til et bopælskriterium. Pensionen finansieredes over den generelle beskatning, hvilket stadig er tilfældet. Pensionen hvilede på et 'pay-as-you-go'-princip, hvilket stadig er tilfældet. Og ordningen byggede på en decentral administration i kommunerne med et statsligt finansieringsbidrag, hvilket stadig er tilfældet. Kort sagt blev grundstrukturen i det, der senere blev til den danske velfærdsstat, skabt med alderdomsforsørgelsesloven i 1891.

Principperne i 1891-loven betød, at der blev skabt et pensionssystem med en række frihedsgrader i forhold til de pensionspolitiske problemer. Det gælder både de problemer, der eksisterede ved systemets etablering, og de problemer, der er aktuelle i dag. Den generelle skattefinansiering og udmåling af ydelserne uden hensyn til tidligere indkomst betød, at pensionssystemets indtægts- og udgiftsside fungerer uafhængigt af forholdene på arbejdsmarkedet. Systemet finansieres af en generel skat og ikke en øremærket skat for lønmodtagere, og pensionen fastsættes uafhængigt af ydelsesmodtagerens tidligere indkomstforhold. Med afgrænsningen af personkredsen til danske statsborgere undgår man besværlige afgrænsningsproblemer mellem forskellige grupper i samfundet – og forskellige grupper på arbejdsmarkedet – herunder vanskeligheder som følge af social mobilitet – og samtidig sikrede man kvinder en selvstændig ret til pension uafhængigt af deres arbejdsmarkedstilknytning og uafhængigt af deres ægtefælle. Dette forhold er ikke kun af historisk betydning. Samtidig blev kommunernes centrale rolle i dansk pensionspolitik og i dansk socialpolitik fastlagt – en rolle som i høj grad også gør sig gældende i dag.

Med disse principper for opbygningen af et alderspensionssystem blev Danmark forløber for en pensionsmodel, der kan ses som et alternativ til den tyske arbejdsmarkedsbaserede pensionsmodel, der blev indført i 1880'erne. Pensionssystemer, der byggede på 'danske' principper blev indført i New Zealand i 1898, i New South Wales i Australien i 1900 og i England i 1908.

Den indholdsmæssigt væsentligste ændring af alderspensionslovgivningen i tiden før den anden verdenskrig fandt sted med lovændringen i 1922, hvor den behovsbestemte alderdomsunderstøttelse blev ændret til en retsbestemt aldersrente, med en lovbestemt ydelsesstørrelse, jf. Palle Bruus' kapitel her i bogen. Den i dansk sammenhæng berømmede Socialreform af 1933 – Steinckes socialreform, jf. Jacob Christensens kapitel her i bogen – ændrede ikke ved principperne bag 1922-loven, men slækkede bl.a. på en række modregningsregler, hvilket gjorde det muligt for stadig flere at modtage aldersrente.

Den pensionspolitiske udvikling i efterkrigstiden er foregået langt hurtige og med langt flere knopskydninger på pensionssystemet end tidligere.

Udviklingen af det grundlæggende pensionssystem skete efter et langvarigt kommissionsarbejde fra 1948 til 1955. Resultatet blev indførelsen ved lov i 1956 af folkepensionen til alle. Ydelsen ændrede således navn fra aldersrente til folkepension. I realiteten betød 'folkepension til alle', at et særligt fastsat mindstebeløb af beskeden størrelse skulle udbetales til alle (bortset fra tjenestemænd) fra det fyldte 67. år. Den næste store ændring fandt sted i 1964, hvor det blev besluttet gradvist frem til 1970 at indføre fuld, almindelig folkepension til alle. Og dermed var man i store træk ved vejs ende for udviklingen af det grundlæggende – og stadig meget betydningsfulde – element i det danske pensionssystem.

Men samtidig startede udviklingen af nye supplerende pensionssystemer.

I 1964 indførtes ved lov Arbejdsmarkedets Tillægspension – ATP. Det er en ordning, der på mange måder adskiller sig fra den svenske ordning af samme navn – dels ved at være en opsparingsbaseret ordning, dels ved at være økonomisk langt mindre omfattende.

ATP-systemet finansieres af løbende månedlige indbetalinger, hvis størrelse afhænger af indbetalerens ugentlige arbejdstid. Selv om den danske ATP på ingen måde spiller den rolle i det danske pensionssystem, som den svenske ATP gør i det svenske, skal man ikke underkende dens betydning, dels som et ikke ubetydeligt supplement til folkepensionen for de grupper, der har været med hele vejen, dels som et system der i nyere tid er kommet til at spille en rolle som supplerende pensionssystem for danskere på overførselsindkomst.

Blandt andet inspireret af udviklingen i de øvrige nordiske lande, arbejdedes der fra midten af 1960'erne med en idé om at indføre en 'indtægtsbaseret tillægspension' – ITP. Der var tale om et forslag til et pensionssystem, der ville være kommet til at minde om det svenske ATP-system – tilpasset danske forhold. Der blev af politiske grunde imidlertid aldrig fremsat noget forslag om indførelsen af et ITP-system i Danmark – og hermed døde ideen om at udvikle et universelt dansk supplerende pensionssystem, der dækker alle på arbejdsmarkedet. En af grundene til, at det supplerende pensions spørgsmål var mindre presserende i Danmark end i de øvrige nordiske lande, var, at den danske folkepension var højere end de andre landes.

Det er imidlertid interessant at bemærke, at samtidig med at ideen om et generelt, indtægtsbestemt supplerende pensionssystem blev afvist af det politiske system, indførtes der via embedsværkets rolle som arbejdsgiver over for de offentligt ansatte et supplerende pensionssystem, hvis opbygning og principper 20 år senere skulle vise sig at være retningsgivende for udviklingen af det samlede danske pensionssystem.

Med den offentlige sektors kraftige vækst i 1960'erne opstod der et ønske fra det offentliges side om ikke fortsat at ansætte store grupper som fx lærere, sygeplejersker og almindelige embedsmænd uden ledelsesbeføjelser som tjenestemænd. Et tjenestemandsdomineret offentligt arbejdsmarked af den størrelse, der var tale om, ville være ualmindelig ufleksibelt, bl.a. på grund af den ansættelsesbeskyttelse, tjenestemænd er omfattet af. Noget af prisen for at få disse grupper på det offentlige arbejdsmarked med til denne ændring var at sikre dem et af de andre karakteristika ved tjenestemandsansættelsen – nemlig en indkomstafhængig pensionsordning. Resultatet blev en

række fagforeningsstyrende pensionsfonde baseret på 'defined-contribution'-princippet.

Hermed skulle det vise sig, at grunden var lagt for det differentierede, opsparingsbaserede supplerende pensionssystem styret af arbejdsmarkedets parter, der med tiden udviklede sig til at være den tredje vigtige søjle i det danske pensionssystem ved siden af folkepensionen og ATP'en. Hertil kommer selvfølgelig i Danmark som i andre lande en søjle med private, opsparingsbaserede og skattebegunstigede individuelle pensionsordninger.

Ved alderdomsunderstøttelsens indførelse i 1891 dækkede den ca. 30 pct. af målgruppen. I dag er så godt som alle ældre i Danmark berettiget til folkepension. Og i perioden fra 1906 til 1998 er den gennemsnitlige udbetalte pension vokset mere end dobbelt så hurtigt som årslønnen for en faglært arbejder (Regeringen, 2000, s. 30).

Ændringer i de pensionspolitiske holdninger i Danmark – og i pensionssystemet

I mange år var der i Danmark stor opbakning til ideen om et enkelt og ensartet pensionssystem for hele befolkningen. Helt tilbage i 1890, i diskussionen forud for vedtagelsen af alderdomsforsørgelsesloven i 1891, sagde en fremtrædende politiker fra partiet Venstre som en kommentar til det tyske alderspensionssystem, der blev etableret i 1880'erne:

Hvilken mængde af nye embedsmænd vil der ikke blive brug for, hvis vi skulle indføre hele dette tungt arbejdende maskineri med særlige forsikringskonti for hver eneste arbejder og småmand her i landet med kontrol og udpantning og lønningsklasser ... Kun tyske professorer og bureaukraters hjerner kunne udtænke noget sådant. (her citeret fra Petersen, 1985, s. 64)

Ud over bureaukratiet var der også dengang bekymring for den indflydelse, et opsparingsbaseret pensionssystem ville få på kapitalmarkedet.

I tiden efter den anden verdenskrig var det bl.a. borgerlige partiers frygt for den magt, som en helt eller delvist politisk styret pensionsfond ville kunne få på kapitalmarkedet og over investeringerne i erhvervslivet, samt socialdemokratisk modvilje mod at bidrage til udviklingen af et pensionssystem, hvis grundprincip bl.a. er, at indkomstforskelle på arbejdsmarkedet afspejles i indkomsterne blandt alderspensionisterne, der udgjorde en bremse på den pensionspolitiske udvikling i Danmark. Disse forbehold var afgørende for, at det i slutningen af 1960'erne ikke lykkedes at indføre et universelt, indtægtsbaseret, supplerende pensionssystem – ITP-systemet.

Det er derfor interessant at undersøge, hvad der er årsagen til, at der med såvel borgerlig som socialdemokratisk støtte i nyere tid er udviklet et af de mest omfattende opsparingsbaserede pensionssystemer i Danmark – med principper, der sikrer, at pensionerne, når de kommer til udbetaling, i høj grad kommer til at afspejle ikke blot de indkomstforskelle, der er på arbejdsmarkedet, men også de forskelle i arbejdsmarkedstilknytningens omfang, der kan spille en stor rolle for den samlede pension i et system, der ikke tilnærmelsesvist sikrer supplerende pensionsindbetalinger for folk på overførselsindkomst på et niveau, som det gør for folk i beskæftigelse. Det er et system, som samtidig bryder med det universalismeprincip, som forud spillede en så vigtig rolle i den danske pensionspolitik.

Der indgik tre afgørende uligheder i den udvikling i Danmark i 1980'erne, der førte frem til det nuværende pensionssystem:

1. uligheden mellem dem, der var omfattet af en indtægtsbestemt, supplerende pensionsordning, og dem, der ikke var omfattet af en sådan ordning. For de brede grupper på arbejdsmarkedet var det i vid udstrækning en ulighed mellem offentligt ansatte, der på baggrund af den ovenfor nævnte udvikling var omfattet af en ordning, og privat ansatte, der for de flestes vedkommende ikke var omfattet af en ordning.
2. den indkomstulighed, der ville opstå blandt fremtidens pensionister, hvis man valgte at satse på et indtægtsbestemt pensionssystem.
3. var det underskud på betalingsbalancen, som var blevet et almindeligt kendetegn ved dansk økonomi, og som kunne fejre sit 25-års jubilæum i 1989.

Desuden var der to forhold i udviklingen på arbejdsmarkedet, der lå som bagvedliggende forudsætninger for ændringerne i pensions-systemet:

1. Konklusionen på debatten om indførelsen af et indtægtsbaseret pensionssystem i slutningen af 1960'erne – ITP-systemet – var, at de problemer, der kunne forudses, kunne løses inden for det eksisterende pensionssystem. Det, man ikke havde forudset, var den voldsomt stigende erhvervsdeltagelse for kvinder. Med den forsvandt en af de grundlæggende forudsætninger for folkepensionssystemet, nemlig den forudsætning, at danske husholdninger som det normale kun havde én erhvervsindkomst. I det tilfælde ville folkepensionen til begge parter i husholdninger udgøre et rimeligt indtægtsniveau for pensionisthusholdningen. Men i løbet af 1970'erne udviklede de danske husholdninger sig til to-indkomst-husholdninger.
2. Indtil midten af 1980'erne havde overenskomstforhandlingerne på det danske arbejdsmarked været centraliserede. Forhandlingerne foregik mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet, Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Landsorganisationen (LO). Det betød, at de fagforeninger, hvis medlemmer havde de største problemer i forhold til folkepensionen, dvs. fagforeninger for de bedre lønnede arbejdere, ikke kunne satse på at opnå en pensionsløsning for deres medlemmer alene. Fagbevægelsen sattede på en samlet løsning for hele arbejdsmarkedet med en central pensionsfond. I 1987 blev overenskomstforhandlingerne decentraliserede, og vejen var dermed banet for at opnå aftaler, der kun dækkede dele af arbejdsmarkedet.

I 1985 fremsatte LO et forslag til en pensionsreform. Forslaget gik ud på at introducere en central, opsparingsbaseret arbejdsmarkedspensionsordning for alle på arbejdsmarkedet. Midlerne, der blev sat til side til pension, skulle samles i en central fond styret af lønmodtagerne. Formålet med dette forslag var at få gjort noget ved den første ulighed – uligheden mellem dem, der havde en ordning, og dem, der ingen havde. Forslaget blev dog mødt med betydelig modstand fra politisk side og fra Dansk Arbejdsgiverforening.

Samtidig kaldte en række centrale personer i Socialdemokratiet til kamp mod arbejdsmarkedspensionerne. Modstanden var rettet mod

ulighed nummer to – altså den ulighed, der med et sådant system ville opstå blandt fremtidens pensionister. Og som et alternativ blev det foreslået, at man i stedet foretog en udbygning af folkepensionen. Det ville også betyde – lød det som et ekstra argument – at de grupper, der havde bidraget til velfærdssamfundets opbygning, og som ikke ville få glæde af en opsparingsbaseret pensionsordning under opbygning, umiddelbart ville kunne få glæde af en forhøjelse af folkepensionen.

I 1988 iværksatte Regeringen et større udredningsarbejde om mulighederne for og modellerne for indførelse af en opsparingsbaseret arbejdsmarkedspensionsordning. Det fremgår relativt klart af dette meget omfattende arbejde, at ulighed nummer tre – underskuddet på betalingsbalancen – spillede en vigtig rolle i overvejelserne af, hvad der blev anset for en ønskelig løsning på pensionsproblemet.

Dette udredningsarbejde viste imidlertid også, at det var mellemindkomstgrupper uden en supplerende pensionsordning, der kunne forudse de største problemer, hvis de udelukkende skulle klare sig med folkepensionen og ATP. Lavindkomstgrupperne var derimod ganske godt dækket ind af det relativt høje niveau på den danske folkepension.

Udredningsarbejdet viste således meget klart, hvilke grupper i samfundet – og især på det private arbejdsmarked – der sakkede bagud på pensionsområdet. Afgørende for det videre forløb er det, at man forud for dette omfattende udredningsarbejde ved en treparts aftale mellem regering, arbejdsgivere og arbejdstagere havde opnået konsensus om, at man ville stræbe efter en decentral model på pensionsområdet. Dette var et klart brud med de holdninger, der nogle år tidligere var fremlagt i LO's pensionsoplæg.

Det første gennembrud for de nye pensionsordninger kom ved overenskomstforhandlingerne i 1989, hvor der blev sikret en pensionsordning til alle ikke-faglærte på det offentlige område. På det private arbejdsmarked var forhandlingerne i 1989 såkaldte midtvejsforhandling, hvor der ikke var mulighed for at forhandle indførelsen af en pensionsordning. Det skete derfor først ved overenskomstforhandlingerne i 1991.

På baggrund af resultaterne af det nævnte udredningsarbejde er det ikke så overraskende at gennembruddet på det private område fandt sted for en meget centralt placeret mellemindkomstgruppe, nemlig metalarbejderne, der traditionelt står meget stærkt i dansk fagbevægelse som dem, der i de fleste tilfælde lægger linjen ved at afslutte deres forhandlinger først, hvorefter andre områder i vid udstrækning kopierer fra deres aftale.

Aftalen kom ikke på plads uden sværdslag mellem forhandlerne for metalarbejderne og ledelsen i LO om den mere præcise udformning af ordningen, men det afgørende er, at denne aftale blev et gennembrud for aftaler på andre dele af det private arbejdsmarked. Efter aftalen på metalområdet indgik en stor del af de andre forbund under LO tilsvarende aftaler, og dermed var grunden lagt for det decentrale og fagforeningsrelaterede arbejdsmarkedspensionssystem, der udgør en så vigtig del af det samlede danske alderspensionssystem i dag.

Når man sammenligner de pensionspolitiske holdninger i debatten i 1960'erne og i 1980'erne, bliver det klart, at det især var dele af fagbevægelsen, der endte med at ændre den pensionspolitiske holdning og dermed banede vejen for et gennembrud i opgøret om det supplerende pensionssystem. Og det var kun ved at afvige fra det pensionsreformoplæg, som LO havde fremlagt i 1985, at der kom en aftale i hus. I den mellemliggende periode var det blevet klart, at en central, opsparingsbaseret pensionsordning for alle på arbejdsmarkedet ikke kunne gennemføres. Det tog metalarbejderne konsekvensen af ved overenskomstforhandlingerne i 1991.

Der var tale om et markant brud med to principper, som er blevet fremhævet som væsentlige i pensionsdiskussionen i Danmark i mere end 100 år. For det første blev der brudt med princippet om ens pension til alle. For det andet blev der brudt med universalismeprincippet. De danske arbejdsmarkedspensioner omfatter per definition ikke alle på det danske arbejdsmarked. De omfatter – efter nogle nærmere bestemte regler om anciennitet – kun den del af de danske lønmodtagere, der er omfattet af kollektive overenskomster.

Det danske alderspensionssystemets opbygning og udbredelse¹

Efter således i store træk at have gjort rede for udviklingen i det danske alderspensionssystem og baggrunden for denne udvikling, følger her en beskrivelse af de forskellige elementer i dette system. Indtil nu har folkepensionen, ATP og arbejdsmarkedspensionerne været omtalt – men der indgår en række andre vigtige elementer i systemet.

Folkepensionen er fortsat det væsentligste element i det danske alderspensionssystem. Selv om der i en længere årrække har fundet en opbygning sted af opsparingsbaserede supplerende pensionsordninger, så udgør folkepensionen i dag – og i de næste tiår – den væsentligste del af indkomsten for hovedparten af alderspensionisterne. Folkepensionen finansieres af de løbende skatteindbetalinger og udbetales med et grundbeløb på 49.560 kr. og et pensionstillæg på 49.140 kr.² årligt. Grundbeløbet udbetales til alle, der ikke har arbejdsindtægt. Hvis ens arbejdsindtægt overstiger 210.600 kr. aftrappes grundbeløbet med 30 pct. Grundbeløbet bortfalder, hvis ens arbejdsindtægt overstiger 375.700 kr. Pensionstillægget er indkomstafhængigt og aftrappes med 30 pct., hvis ens indtægt overstiger 46.400 kr. Det bortfalder ved en indtægt på 210.100 kr.³ Folkepensionen er skattepligtig. Så godt som alle ældre danskere modtager folkepension. En meget lille del af de ældre har dog enten så høje indtægter ved siden af pensionen eller har ikke været bosat tilstrækkeligt længe i Danmark – og de modtager derfor en meget lille eller slet ingen folkepension.

Indkomstgrænserne for aftrapning i folkepensionssystemet er på så relativt højt et niveau, at det ikke i sig selv har givet anledning til nogen diskussion. Når folkepensionen diskuteres, skyldes det oftest, at nogle politiske organisationer – og især nogle politiske ungdoms-

-
1. Pensionsselskabet 'PensionSelskaberne' takkes for hjælp med en del af de data, der indgår i dette afsnit.
 2. For gifte/samlevende er pensionstillægget på 22.536 kr.
 3. Disse takster gælder for enlige. For gifte og samlevende er bundfradraget 93.200 kr., mens bortfaldsgrænsen er 168.300 kr.

organisationer – fra tid til anden rejser spørgsmålet, om der også i fremtiden vil være råd til – og behov for – en folkepension til alle.

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) er en obligatorisk, lovpligtig pensionsordning for alle lønmodtagere. Bidraget afhænger af indbetalerens ugentlige arbejdstid. Siden 1996 er der også indbetalt ydelser fra lønmodtagere, der modtager dagpenge i forbindelse med ledighed, sygedagpenge, kontanthjælp og revalideringsydelse mv. ATP-pensionen udgør 19.000 kr. årligt, hvis der er indbetalt fuldt bidrag siden ordningens start i 1964. ATP-fondens samlede aktiver var ved udgangen af 1999 på 229 mia. kr. svarende til 19 pct. af bruttonationalproduktet.

Arbejdsmarkedspensionsordningerne består af en række pensionskasser organiseret som livsforsikringsselskaber, som er oprettet og ejet af arbejdsmarkedets parter. De dækker typisk et eller flere overenskomstområder med tilknytning til en fagforening. En række af kasserne er såkaldte gamle kasser, der er oprettet i forbindelse med gennembruddet for arbejdsmarkedspensioner i den offentlige sektor i slutningen af 1960'erne – eller tidligere. Mens de resterende er oprettet i forbindelse med gennembruddet på det private arbejdsmarked i begyndelsen af 1990'erne.

I de gamle ordninger udgør bidraget enten 12 eller 15 pct. af lønnen.⁴ De nye ordninger startede i 1993 med en bidragsprocent på 0,9. Ved de seneste overenskomstforhandlinger er der indgået en aftale, der bringer bidraget op på 9 pct. i 2003. En tredjedel af bidraget betales af lønmodtageren, mens de resterende to tredjedele betales af arbejdsgiveren. Disse pensionskassers aktiver var ved udgangen af 1999 på 353 mia. kr. svarende til 29 pct. af bruttonationalproduktet. Det er på ingen måde muligt at give et samlet billede af, hvor stor en del af de danske lønmodtagere, der er dækket af arbejdsmarkedspensionsordninger. Pensionsmarkedsrådet har undersøgt, hvor stor en andel af de 41-50-årige i 1997, der foretog indbetalinger til en supplerende pensionsordning ud over ATP. Denne undersøgelse viste, at det gjaldt for 77 pct. (Pensionsmarkedsrådet, 1999, s. 23). En

4. I forbindelse med nedsættelsen af pensionsalderen fra 67 til 65 år i 1999 for personer født efter den 1. juli 1939 er bidragene blevet sat marginalt op.

opgørelse fra Økonomiministeriet viser, at 14 pct. af de 18-66-årige i 1997 ikke foretog indbetalinger til supplerende pensionsordninger, 30 pct. foretog indskud af et mindre omfang svarende til det normale indskud til ATP-ordningen, mens 56 pct. foretog indskud, der var større end dette. Der er en klar overvægt af personer under 30 år og over 60 år i de grupper, der ikke, eller kun i begrænset omfang, foretager indbetalinger til supplerende pensionsordninger (Regeringen, 2000, s. 102).

Ved siden af ATP og arbejdsmarkedspensionerne findes der tre andre opsparingsbaserede ordninger i det danske alderspensionssystem.

Lønmodtagernes Dyrtingsfond (LD) forvalter midler, der blev indbetalt af staten i slutningen af 1970'erne som led i indkomstpoltiske stramninger, der bestod i, at de såkaldte dyrtidsportioner ikke blev udbetalt til de daværende lønmodtagere, men i stedet blev hensat i en fond. Beløbet udbetales ved det fyldte 67. år. Til personer, der var fuldtidsbeskæftigede i den pågældende periode i 1970'erne, udbetaltes i 2000 et engangsbeløb efter afgift til staten på ca. 32.000 kr. Fonden, der er under afvikling, havde ved udgangen af 1999 aktiver på 53 mia. kr., svarende til 4 pct. af bruttonationalproduktet.

Den Midlertidige Pensionsopsparing (DMP) er en ordning, der kun gjaldt i 1998. Den indebar, at alle lønmodtagere og selvstændige blev opkrævet en midlertidig pensionsopsparing på 1 pct. af deres bruttoindtægt. Opsparingen var organiseret således, at der var en direkte sammenhæng – som i arbejdsmarkedspensionsordningerne – mellem det indbetalte beløb og den ydelse, man til sin tid vil få ret til. Ordningen forvaltes af ATP.

Denne ordning blev i 1999 afløst af den Særlige Pensionsopsparing (SP). Også her er der tale om en indbetaling på 1 pct. af bruttoindtægten, men der er ikke som i DMP tale om en direkte sammenhæng mellem det indbetalte beløb og den ydelse, man til sin tid får ret til. Konkret administreres ordningen således, at lønmodtagere med samme beskæftigelsesomfang vil få indsat samme beløb på deres konto, selv om de ikke har betalt det samme i SP-bidrag. Modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse, syge- og barselsdagpenge og kontanthjælp mv. er omfattet af SP – og får trukket 1 pct. af deres ydelse, som indbetales til SP.

Ved siden af de lovgivnings- eller overenskomstbestemte opsparingsbaserede ordninger, findes der i Danmark – som det er tilfældet i andre lande – også en række private, individuelle pensionsopsparingsordninger. Der er typisk tale om ordninger, der på individuel basis oprettes i livsforsikringselskaber eller andre finansielle institutioner. Bidragene til disse ordninger er fradragsberettigede i indbetalerens indkomstskat. Ved udgangen af 1999 var de samlede aktiver placeret i individuelle pensionsordninger på 214 mia. kr.⁵ svarende til 18 pct. af bruttonationalproduktet.

Den opsparingsbaserede pensionsformue, som det har været muligt at indhente oplysninger om, udgør sammenlagt 70 pct. af bruttonationalproduktet. Den samlede opsparing til obligatoriske, aftalebaserede og individuelle pensionsordninger i Danmark vurderes dog for tiden til at være af samme størrelsesorden som det samlede bruttonationalprodukt – hvilket er en fordobling siden 1980 (Det økonomiske Råd, 1998, s. 120).

Desuden eksisterer der fra gammel tid en særlig arbejdsmarkedspension for tjenestemænd i den offentlige sektor – tjenestemandspensionen. Denne finansieres som folkepensionen af de løbende skatter.

Det danske alderspensionssystem og fremtidens forsørgerbyrde

Det danske udgangspunkt for den aktuelle diskussion om tilpasningen af pensionssystemet til fremtidens demografiske udvikling er, som det er fremgået af gennemgangen ovenfor, en smule anderledes end i de andre nordiske lande. Det skyldes, at det aldrig lykkedes at opbygge et omfattende indtægtsbaseret pensionssystem i Danmark efter 'defined benefit'-modellen. Den eneste pensionsordning i det danske alderspensionssystem, der indeholder et element af 'defined benefit' er tjenestemandspensionen. I alle andre ordninger er befolk-

5. Det har ikke været muligt at indhente oplysninger om aktiver for 2 af de 23 eksisterende individuelle pensionsopsparingsordninger. Det faktiske tal for individuel pensionsopsparing er således større end de nævnte 214 mia. kr. – men hvor meget større, er det ikke muligt at sige.

ningen ikke stillet i udsigt, at der er en direkte sammenhæng mellem pensionsydelsen og arbejdsmarkedsindkomsten.

En omfattende reform af folkepensionen har ikke optrådt på den politiske dagsorden i Danmark. Den eneste tilpasning, der har været nødvendig, er fastlæggelsen af aftrapningsgrænserne. Og disse er helt bevidst lagt så højt, som beskrevet ovenfor, at selv personer med en meget stor supplerende pensionsindkomst vil få andel i folkepensionens grundbeløb.

Samtidig har de mange opsparingsbaserede elementer i det danske pensionssystem, der er opstået i tidens løb, betydet, at spørgsmålet om yderligere opsparing til pension, som drøftes i mange andre lande, ikke er aktuelt i Danmark.

Det betyder imidlertid ikke, at det danske velfærdssystem undgår den udfordring, som den forudsete stigning i antallet af ældre udgør.

På den ene side betyder den omfattende pensionsopsparing, at det offentlige i fremtiden vil få stigende skatteindtægter, da pensionsformuerne først beskattes, når de kommer til udbetaling. Samtidig betyder pensionsopsparing i sammenhæng med indtægtsgrænsen for folkepensionens pensionstillæg, at relativt færre af fremtidens pensionister vil være berettigede til det fulde pensionstillæg.

På den anden side er det vurderingen, at de øgede skatteindtægter og besparelserne på pensionstillægget kun delvist vil modsvare de øgede udgifter til sociale og sundhedsmæssige udgifter til den stigende ældrebefolkning (Det økonomiske Råd, 1998, s. 77).

Der opereres derfor med to væsentlige udfordringer for det danske velfærdssystem. Den første udfordring omhandler produktiviteten inden for ældreservice og i sundhedsvæsenet. Den anden udfordring, der skal omtales mere omfattende her, drejer sig om tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet.

Mens der i Danmark ikke er opbygget et alderspensionssystem, der kalder på reform som følge af den demografiske udvikling, er det ikke tilfældet, når det gælder muligheden for at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet, dvs. tilbagetrækning før den officielle pensionsalder på 65 år.⁶

Der er i den forbindelse især to ordninger, der er i fokus. I forbindelse med den meget høje arbejdsløshed, der opstod i Danmark i løbet af 1970'erne, blev der i 1979 indført en ordning – den såkaldte efterlønsordning – der gjorde det muligt for medlemmer af en arbejdsløshedskasse at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet som 60-årige. Økonomisk set var der tale om en meget favorabel ordning, idet der ikke var knyttet andre finansielle krav til deltagelsen i ordningen end indbetalingen af kontingent til en arbejdsløhedsforsikringskasse. Ordningen blev allerede ved sin start meget populær. Og populariteten fortsatte op gennem årene. I 1998 modtog 152.000 personer over 60 år efterløn, svarende til 5 pct. af arbejdsstyrken. Blandt andet som en konsekvens af efterlønsordningen var erhvervsfrekvensen for danskere over 60 år i underkanten af 30 pct. – og den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet var ca. 61 år.

I 1999 gennemførtes derfor en reform af efterlønsordningen, der dels introducerede en egentlig egenbetaling til delvis finansiering af ordningen, dels introducerede et økonomisk incitament til at udsætte overgangen til efterløn fra det fyldte 60. år til det fyldte 62. år. Det er endnu for tidligt at afgøre, hvilken effekt reformen vil have på tilbagetrækningsmønstret fra arbejdsmarkedet. Derimod blev det helt klart, at den folkelige reaktion mod denne ret beskedne reform var så markant, at det er svært at forestille sig yderligere reformer af ordningen i de kommende mange år.

Det andet system, der er i fokus, er førtidspensionen. Der er i dag 266.000 danskere, der modtager førtidspension, svarende til 9 pct. af arbejdsstyrken. Det har længe været et politisk mål at reducere tilgangen til førtidspension, og der er i december 2000 indgået et politisk forlig om en reform af førtidspensionssystemet, der skal gøre

6. Pensionsalderen er i 1999 nedsat fra 67 år til 65 år for alle, der er født efter den 1. juli 1939.

det vanskeligere at opnå førtidspension, og lettere for personer med nedsat arbejdsevne at opnå placering på arbejdsmarkedet.

Den politiske målsætning er således at ruste sig til det fremtidige pres på de offentlige finanser, som den stigende ældrebefolkning alt andet lige vil udgøre, ved at mindske tilgangen til andre offentligt finansierede overførselsindkomster end folkepensionen. Arbejdsløsheden er faldet betydeligt i Danmark, fra omkring 11 pct. i begyndelsen af 1990'erne til omkring 6 pct. i dag. Og som nævnt ovenfor er der nu bestræbelser i gang på at mindske tilgangen til efterløns- og førtidspensionsordningerne. Samtidig indgår det også i den nuværende regerings planer at søge at skabe luft på de offentlige budgetter ved over en årrække at reducere den offentlige gæld.

Grim ælling eller smuk svane?

Det danske alderspensionssystem har, som nævnt i indledningen, altid været anderledes end de tilsvarende systemer i de andre nordiske lande. Det gjaldt i 1960'erne, hvor det ikke lykkedes at opbygge et omfattende indkomstbestemt supplerende pensionssystem ved siden af folkepensionen, og det gælder i dag, hvor opsparingsbaserede ordninger spiller en relativt større rolle i det danske pensionssystem end i de øvrige nordiske landes.

Om det danske alderspensionssystem så er en grim ælling eller en smuk svane, afhænger af øjnene, der ser.

Hvis den pensionspolitiske målsætning er at sikre et pensionssystem, som dækker hele befolkningen og giver en pensionsindkomst, der står i et rimeligt forhold til erhvervsindkomsten, så er der elementer af 'grim ælling' i det danske pensionssystem. Den store betydning, som decentrale arbejdsmarkedspensioner spiller, betyder, at der ikke er nogen garanti i det danske system for, at hele befolkningen er dækket. En række beregninger tyder på, at dette problem næppe er særligt omfattende, men der er ikke noget samlet billede af problemets omfang og størrelse – og måske vil man først finde ud af det på et tidspunkt, hvor det kan være for sent at gøre noget ved det.

Hvis den pensionspolitiske målsætning derimod er at sikre et system, der bygger på flere forskellige pensionsordninger med forskellige

målsætninger – og som samtidig har et stort element af opsparing, så er der elementer af ‘smuk svane’ i det danske system.

I Danmark er man ved et heldigt tilfælde – for det har aldrig været led i en samlet overordnet pensionsstrategi – endt op med et pensionssystem, der på mange måder lever op til de anbefalinger om en blanding af forskellige pensionspolitiske målsætninger, som for tiden anbefales af internationale organisationer som Verdensbanken og OECD. Der er en grundlæggende sikring mod fattigdom – i Danmark i form af en folkepension på et relativt højt niveau – og der er et element af opsparingsbaseret indkomstsikring i forhold til tidligere erhvervsindkomst – i Danmark i form af arbejdsmarkedspensioner aftalt af og styret af arbejdsmarkedets parter.

Så fra svensk side kan man på nuværende tidspunkt give sig til at vurdere, i hvilken udstrækning et pensionssystem som det danske har et indhold og en opbygning, der kunne bidrage til at løse nogle af de pensionspolitiske problemer, som eksisterer i det svenske pensionssystem. Og man vil i den kommende tid kunne studere den videre udvikling af det danske supplerende pensionssystem i form af en diskussion af – og magtkamp om – det danske ATP-systems fremtid. Arbejdsmarkedets parter har således aftalt at overveje ATP’s fremtid – herunder om ikke ATP-ordningen skal ‘lægges ind under’ decentrale arbejdsmarkedspensionsordninger.

Litteratur

Det økonomiske Råd (1998)

Dansk økonomi – efterår 1998, København.

Petersen J.H. (1985)

Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling I. Oprindelsen.
Odense. Odense Universitetsforlag.

Pensionsmarkedsrådet (1999)

Rapport fra Pensionsmarkedsrådet 1999, København.

Regeringen (2000)

Et bæredygtigt pensionssystem, København.

VELFÆRD MED VILJE – MEN HVIS?

AF NIELS FINN CHRISTIANSEN &
KLAUS PETERSEN

Introduktion

Man bliver let forvirret. I 1970'ernes og især i 1980'ernes politiske debat hævdede både socialdemokrater og velfærdsstatens kritikere, at velfærdsstaten var et produkt af den socialdemokratiske arbejderbevægelses politik. I løbet af 1990'erne skiftede såvel de borgerlige som de marxistisk inspirerede kritikere af velfærdsstaten ham og sprang ud som forsvarere af velfærdsstaten. Nu var den socialdemokratiske velfærdsstat ikke længere nogen trussel eller narresut, ja den var knap nok socialdemokratisk længere. Dansk politik omkring årtusindskiftet er præget af en kappestrid om, hvem der fremstår som den mest pålidelige garant for den danske velfærdsstats kerneydelser: folkepensionen, det offentlige sundhedsvæsen samt den offentlige service til ældre og til børnefamilierne. Man kan let blive forvirret: Hvem har ansvaret eller æren for udviklingen af den danske velfærdsstat? Eller som vi vil formulere spørgsmålet i dette kapitel: Hvor socialdemokratisk er den danske velfærdsstat?

Vender man sig mod forskningen – den historiske såvel som den samfundsvidenskabelige – så tegner der sig ikke noget klart svar. I den internationale, især den nordiske, forskning møder vi i hvert fald tre hovedopfattelser: Der er en arbejderbevægelsesorienteret, med sociologerne Gøsta Esping-Andersen og Walter Korpi i spidsen,

der argumenterer for den socialdemokratiske arbejderbevægelse som omdrejningspunkt for både velfærdsstrategien og dens virkeliggørelse (Esping-Andersen, 1985; Esping-Andersen & Korpi, 1987). Modsat finder vi fx den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin, som plæderer for et langt bredere klassemæssigt fundament, især må efter hans opfattelse middelklassens og især bondeklassens indsats medtænkes, hvis vi skal forstå den særlige form og rodfæstethed, som de nordiske velfærdsstater har haft (Baldwin 1990, 1991). Den norske historiker Anne-Lise Seip har ført denne tankegang videre, idet hun tolker velfærdsstaten som resultatet af en bred politisk konsensus, som udtryk for et nationalt kompromis mellem de politiske og sociale hovedkræfter (Seip, 1994).

Der er altså tre opfattelser af velfærdsstatens fundament – arbejderbevægelsen, bønder/middelklasse eller konsensus. Alle tre temaer går igen i den danske forskningsdebat (Kolstrup, 1994; Petersen, 1997). Hertil kommer så de forskere, som mener, at forklaringen skal findes på det strukturelle niveau, og at den danske velfærdsstat er et resultat af kapitalismen, industrialiseringen eller lutheranismen (se fx Mørch, 1982; Andersen, 1984; Otte m.fl., 1977; Knudsen, 2000; Østergaard, 1997).

I dette kapitel vil vi ikke komme med et bud på “velfærdsstatens historie”, men i stedet diskutere spørgsmålet om Socialdemokratiets/arbejderbevægelsens rolle i den danske velfærdsstats udvikling. Vi vil starte med kort at se på, hvad velfærdsstaten egentlig er, og på, hvordan dens udvikling kan periodiseres. Begge dele har afgørende betydning for svaret på spørgsmålet om, hvor socialdemokratisk velfærdsstaten er. Uden at afsløre for meget, så når vi frem til, at velfærdsstaten bør forstås som et efterkrigsfænomen. I resten af kapitlet diskuteres så de politiske aktørers betydning for opbygningen af velfærdsstaten. Vi ser på, hvad de politiske aktører faktisk har sagt om velfærdsstaten. Det er nemlig noget, som ofte helt overses i undersøgelserne. Mere traditionelt følger vi dette op med diskussioner af den historiske konteksts betydning, forholdet mellem velfærdsstaten og videnskab samt den politiske beslutningsproces bag velfærdsreformerne. Som det vil fremgå, koncentrerer vi os om velfærdsstatens guldalder 1950'erne og 1960'erne – uden at udelukke det lange historiske perspektiv. Med sin korte form vil vores kapitel uundgåeligt få karakter af et debatoplæg. Vores argumentation byg-

ger på tidligere og igangværende forskning, så hvis man ønsker en bedre dokumentation samt en mere udførlig argumentation, henvises til de af os forfattede værker i litteraturlisten.

Definitionens betydning

I den akademiske behandling af velfærdsstaten hersker der ikke nogen bred enighed om definitionen af en velfærdsstat. Akademikere har imidlertid en tradition for at definere deres emne. Derfor findes et rigt udbud af mere eller mindre forskellige definitioner – her er bare et par eksempler:

Välfärdsstaten är m.a.o. en kompromissprodukt. När det gäller att förstå välfärdsstatens uppkomst har vi således att se inte bara till välfärdssamhällets utan även till kapitalismens utveckling. (Gemzell, 1993, s. 17)

The welfare state is a series of laws, a framework of legislation. (Baldwin, 1990, s. 53)

The welfare state cannot be understood just in terms of the rights it grants. We must also take into account how state activities are interlocked with the market's and the family's role in social provision. These are the three main principles that need to be fleshed out prior to any theoretical specification of the welfare state. (Esping-Andersen, 1990, s. 21)

Under dette begreb henregnes alle bevidst organiserede initiativer, hvor staten dels søger at reducere graden af usikkerhed i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, alderdom, invaliditet gennem indkomstoverførsler, dels søger at skabe fælles civile rettigheder for borgerne gennem tildeling af sociale ydelser inden for uddannelses- og sundhedssektoren samt inden for bolig- og arbejdsmarkedet. (Kolstrup, 1994, s. 314)

Listen kunne være gjort meget, meget længere. Der findes utallige definitioner, og ikke ret mange af dem er ens. Man kan dog lidt firkantet tale om to typer af definitioner: en smal og en bred (Esping-Andersen, 1990; Rüdiger, 1997).

Den smalle definition fokuserer på statslige politikker (lovgivning) mht. indkomstoverførsler og sociale/offentlige serviceydelser inden for det socialpolitiske, det arbejdsmarkedspolitiske, det sundhedspo-

litiske og det uddannelsespolitiske område. En sådan definition har den fordel, at den er let at operationalisere. Man kan simpelthen tage politikområde efter politikområde. Det er blandt forskere med en sådan smal definition, at man især kan finde fortalere for ikke-socialdemokraters afgørende betydning for den danske velfærdsstats historiske udvikling. Synspunktet er mest markant blevet formuleret af Peter Baldwin og Jacob Christensen, som begge har peget på partiet Venstres afgørende rolle for indførelsen af en universel folkepension i 1956 (Baldwin, 1990; Christensen, 1998). De finder belæg for dette synspunkt i undersøgelser af lovgivningsprocessen lige op til lovens gennemførelse. Det vil sige, at de først sætter deres analyse ind efter, at reformen er kommet på den politiske dagsorden – og de betydende politiske aktører *måtte* tage stilling til den. Vi vil vende tilbage til begivenhederne omkring folkepensionen nedenfor. Generelt kan man sige, at forskere, som fokuserer snævert på lovgivningsprocessen, har en tendens til at betone ikke-socialdemokratiske aktører.

For de forskere, som især har beskæftiget sig med tiden efter 1945, er der dog en voksende tilbøjelighed til at inddrage mere end den velfærdspolitiske lovgivning. Velfærdsstaten er i efterkrigstidens Danmark udtryk for en samfundsindretning, som både omfatter sociale tryghedsordninger og offentlig service, samt en økonomisk politik byggende på statslig makroregulering, fuld beskæftigelse og vækst. Vælger man denne brede definition af velfærdsstaten, så træder den socialdemokratiske arbejderbevægelse – og i mindre grad Det Radikale Venstre – tydeligt i karakter som initiativtagere og dagsordenssættere. Det er her (og i de tilknyttede social- og kvindepolitiske kredse), at problemerne, kravene, idéerne og løsningerne undfanget. Det gælder især perioden frem til 1960. Og det gælder især de "bløde" velfærds politikker knyttet til børn, familie og omsorg. I realiseringen af de enkelte reformer deltog dog oftest et eller flere af de borgerlige partier, og op gennem 1960'erne udvikledes en bredere politisk konsensus om velfærdsstaten. Velfærdsstaten var således også et kompromisprodukt.

Valget af én definition har således konsekvenser for, hvad den historiske undersøgelse når frem til – ikke mindst når det drejer sig om, hvilken rolle den socialdemokratiske arbejderbevægelse har spillet. Det er en relativt banal konstatering, som det dog alligevel er vigtigt at gøre opmærksom på.

Periodiseringens betydning

I sagens natur afhænger vurderingen af den socialdemokratiske arbejderbevægelses betydning for velfærdsstatens historiske udvikling også af periodiseringen af denne velfærdsstat. Her hersker der i forskningen en betragtelig uenighed, for ikke at sige forvirring. En hovedtendens i de senere år har været at koble begrebet velfærdspolitik til snart sagt ethvert privat eller offentligt socialpolitisk tiltag, i hvert fald fra anden halvdel af 1800-tallet, og at tillægge de historiske aktører veldefinerede målsætninger, der peger frem mod den fuldt udfoldede velfærdsstat.

Skal man forsøge at systematisere forskningen ud fra et periodiseringsperspektiv, kan den inddeles i mindst tre hovedgrupper.¹ Den første er en bred og noget diffus gruppe, der henlægger velfærdsstatens oprindelse til 1800-tallets kristne og socialkonservative filantropi (Lützen, 1998), til den tidlige socialpolitiske lovgivning omkring 1890 (Hornemann Møller, 1992; Baldwin, 1990) eller med en lidt anden accent til kommunesocialismen i 1900-tallets første årtier (Kolstrup, 1996). Den anden gruppe betragter mellemkrigstidens sociale reformer som den egentlige grundlæggelse af velfærdsstaten, først og fremmest markeret ved den store socialreform i 1933 med det afgørende gennembrud for det sociale retsprincip (Rasmussen, 1965). Endelig vil en tredje gruppe reservere betegnelsen velfærdsstat til perioden efter anden verdenskrig, fra 1950'erne og fremefter, med den eksplosive ekspansion i reformpolitik, der berører stort set alle sider af borgernes liv (Pers, 1981). Selv er vi mest tilbøjelige til at slutte os til den sidste gruppe (Petersen, 1996, 1998; Christiansen, 1996a, 2001; Christiansen & Petersen, 2001).

1. Ud over de tre her nævnte kunne peges på en gruppe af forskere, som trækker velfærdsstatens rødder meget langt tilbage i tiden. Se fx Knudsen, 2000, eller diskussionen hos Kolstrup, 1994. Sådanne bud på en "periodisering" vil i denne sammenhæng betone andre aktører end Socialdemokratiet. Men selv om det kan være rimeligt at trække velfærdsstatens rødder langt tilbage i tiden, så mener vi ikke, man med nogen rimelighed kan tale om "velfærdsstat" før oprindelsen af moderne socialpolitisk tænkning fra det 19. århundrede. Denne diskussion falder således uden for denne artikels tema.

Ser vi på den første fase (fra 1800-tallet til omkring den første verdenskrig), er det indlysende, at den socialdemokratiske arbejderbevægelse ikke indtager rollen som central aktør. Partiet får først parlamentarisk indflydelse efter systemskiftet i 1901, og navnlig efter alliancen med Det Radikale Venstre i 1905-06 om en fælles socialreformatisk indsats (Christiansen, 1990). Men indirekte havde socialismen og arbejderbevægelsen betydning for både de private og offentlige indsatser i 1800-tallet. Der var i den private filantropi et stærkt islæt af profylaktisk tænkning og praksis. Selvsagt skal man ikke negligere den ægte omsorg for de fattige, de arbejdsløse, de gamle, de syge, de enlige mødre og deres børn, de faldne kvinder og andre, der med større eller mindre grad af eget ansvar var havnet i sociale trangssituationer. Målet var at holde så mange som muligt borte fra den degraderende fattighjælp – og fra den socialistiske bevægelse (Lützen, 1998; Christiansen, 1986). Frygten for den både internationalt og nationalt hurtigt ekspanderende arbejderbevægelse var en vigtig og åbent erkendt drivkraft i den aristokratisk-borgerlige og kristne filantropi. Bag den lå tillige en erkendelse af, at markedet ikke i sig selv indeholdt løsninger på alle samfundsøkonomiske eller sociale problemer. Den mere yderliggående liberalistiske antistatslige ideologi havde i virkeligheden kun få tilhængere i Danmark. Ikke mindst socialkonservative ideologer og politikere argumenterede for statens forpligtelser i forhold til samfundets harmoniske udvikling (Christiansen, 1983; Svenstrup, 2000). Heller ikke i Venstre(grupperne) var der en ubetinget modstand mod statslig intervention over for de sociale problemer (J.H. Petersen, 1985; Baldwin, 1990). Det skyldtes ikke mindst, at fattigdomsproblemerne endnu i vid udstrækning kunne lokaliseres til landbosamfundene og indtil skattereformen af 1903 i særlig grad “belastede” den lokale søgneøkonomi.

Socialreformen 1891-92 er bemærkelsesværdig i flere henseender (Hornemann Møller, 1992). Dels indledtes den gradvise afvikling af stigmatisering, social degradering og rettighedstab ved modtagelse af offentlige ydelser, dels introduceredes i loven om alderdomsunderstøttelse det universalistiske princip, og endelig byggede sygekasseloven på det princip om (stats)hjælp til selvhjælp – en kombination af kollektiv forsikring og offentligt supplement – som fik varig retningsgivende indflydelse på ydelses- og refusionssystemet (jf. a-kasse-systemet fra 1907 til i dag).

Socialdemokratiets indflydelse ligger i denne fase primært i den såkaldte kommunesocialisme, således som Søren Kolstrup har demonstreret det i *Velfærdsstatens rødder* (Kolstrup, 1996). De kommuner, hvor partiet enten alene eller sammen med Det Radikale Venstre fik flertal, blev en slags laboratorier for den senere social- og velfærds politik på det statslige plan. Det væsentlige i denne politik var til dels det brede felt, der blev inddraget i velfærds politikken. Ikke blot socialpolitik i snæver forstand, men også sundhedspolitik (også forebyggende), skolepolitik (herunder skolebespisning) og en begyndende kulturpolitik indgik i forestillingerne om den gode kommune. Det, der navnlig peger fremad, er sammentænkningen af de forskellige politikområder til en slags lokal velfærdsstrategi. Men de røde kommuners politik peger også frem mod et senere konflikttema internt i arbejderbevægelsen mellem skøn og ret, mellem minimums- og maksimumsydelser og mellem statslige retningslinjer og decentral forvaltning.

Den anden fase rækker hen over mellemkrigstiden til 1950'ernes første halvdel. I overgangen til denne sker der vigtige skift i statsmagten og holdningen til denne. Adskillige historikere (heriblandt især Erik Rasmussen og Tage Kaarsted) har peget på Ove Rodes berømte Gimle-tale i 1916 som et gennembrud for den velfærdsstatslige tænkning med en accept af statsmagts aktive rolle i formningen af samfundsøkonomi og sociale relationer (Rasmussen, 1965; Kaarsted, 1985). Statsmagten opnåede i mellemkrigstiden en meget høj grad af legitimitet i (næsten) alle samfundsklasser. En vigtig forudsætning herfor var udvidelsen af de demokratiske rettigheder i grundloven af 1915 med indførelse af stemmeret for kvinder og tyende. En anden vigtig forudsætning var periodens store kriser og den økonomiske liberalismes (i hvert fald midlertidige) sammenbrud. En tredje forudsætning er just selve den omfattende social- og kriselovgivning, der muliggjorde arbejderklassens og andre trængte gruppers integration i det nationale fællesskab.

Et gennemgående træk i den socialpolitiske virkelighed i denne fase er afviklingen af filantropien som et rent privat anliggende. Det er ofte blevet fremstillet som statens "kolonisering" af den private omsorg. Men forholdet er snarere det modsatte. Fra begyndelsen af 1900-tallet henvendte stadigt flere privatfilantropiske organisationer og institutioner sig til staten for at søge økonomiske tilskud. Om

end de i første omgang blev beskedne, så var der uvægerligt bundet krav om statslig kontrol og opsyn til disse bevillinger.

I mellemkrigstiden indtræder et dominansskifte i dansk politik fra Venstre og dets agrare organisatoriske magtbaser til den socialdemokratiske arbejderbevægelse med den overvejende urbant funderede magtstruktur (Christiansen, 1992). I socialpolitisk sammenhæng markeres dette symbolsk ved Kanslergadeforliget med Venstres løfte om at undlade at stemme imod gennemførelsen af socialreformen i 1933. Det banede vejen for K.K. Steinckes drastiske omstrukturering af den eksisterende sociallovgivning baseret på ideen om “det sociale minimum” og på princippet om alle borgeres sociale rettigheder. Jf. Jacob Christiansens kapitel her i bogen.

Steinckes socialreform har opnået næsten mytologisk status som symbol på velfærdsstatens gennembrud, og den er da også resultatet af den mest gennemtænkte plan, vi har kendt for en altomfattende socialpolitik, således som Steincke havde formuleret den i *Fremtidens Forsørgelsesvæsen* (Steincke, 1920). Andre har ment, at den primært var en administrativ reform (Kolstrup, 1996). Også de har til en vis grad ret. Det enestående ved socialreformen er, at den hænger sammen, at der er en logisk forbindelse mellem alle dens bestemmelser, og at der ligger en helhedstanke bag den. Reformen var ikke specielt generøs. Faktisk betød den på adskillige områder en reduktion af ydelser set i forhold til dem, som en række af de socialdemokratisk styrede kommuner indtil da havde ydet de socialt trængende. Til gengæld indebar den, at mange modtagere af sociale ydelser blev trukket ud af de rettighedstab, der indtil da havde været skæbnen for de sociale klienter.

Socialreformen var socialpolitik og krisepolitik. Den repræsenterede en kraftig styrkelse af statsmagten, og den føjer sig derved ind i den almindelige tendens til øget statsintervention og centralisering, som kendetegner mellemkrigstiden. Men den var ikke særlig dyr, og den trak ej heller en hærskare af offentligt ansatte med sig.

Det er blevet “moderne” at betragte velfærdsstatens opbygning og ekspansion som et led i “det moderne projekt”. Gennem udnyttelse af (samfunds)videnskabelig indsigt i sociale mekanismer skal socialpolitikken tilsyneladende tilføres en høj grad af rationalitet og gennemskuelighed (Henningsen, 1986; Gemzell, 1993; Seip, 1994;

Petersen, 1998). Den har tillige skullet baseres på udviklingen af “ekspertsystemer” i Anthony Giddens’ forstand (Giddens, 1990, 1991). Og endelig er velfærdspolitikken blevet betragtet som led i et moderne “ordensprojekt”. Der skulle være styr på mennesker og samfund. Racehygiejne og befolkningspolitik kan tolkes som ekstreme udslag af denne ordenstænkning (Koch, 1996; Tydén, 2001). Alt i alt handlede denne epokes politik i denne tolkningsramme om “att lägga livet till rätta”, således som den svenske kvinde- og velfærdsforsker Yvonne Hirdman har formuleret det² (Hirdman, 1989).

Der var også i dansk socialpolitik i 1930’erne et stærkt element af social kontrol (se fx Rosenbeck, 1996). Men det antog næppe et omfang eller en karakter som det svenske, for slet ikke at tale om samtidens forskellige totalitære ordensprojekter. Trods reformens harmonisering af rettigheder og ydelser, så blev det traditionelle danske element af skøn og lokale variationer ikke elimineret.

Der er betydeligt slør i begrebsbrugen – også i dette kapitel. Man kommer næsten umærkeligt til at slå over og bruge velfærdsbegrebet, selv om der kun er tale om socialpolitik. Når vi alligevel vil reservere velfærdsbegrebet til tiden efter den anden verdenskrig, skyldes det et markant indholdsskifte. Hvor socialpolitikken af socialdemokraterne indtil 1930’erne i en strategisk sammenhæng var blevet betragtet som forberedelse til den langt mere vidtgående socialistiske målsætning, blev opbygningen af en velfærdsstat i tiden efter den anden verdenskrig anskuet som et mål i sig selv. Velfærdsstaten skulle blive til det gode socialdemokratiske samfund (Christiansen, 1996; Petersen, 2001).

Yderligere bliver velfærdspolitikken i denne fase lanceret som en strategi, hvor de forskellige hidtidige politiske delområder (social, sundhed, uddannelse, kultur mv.) blev tænkt sammen til en helhed – ideelt set i hvert fald (Petersen, 1998, 2001). Det er også i denne fase, at begrebet velfærdsstat for alvor bliver sat i tale. Velfærdspolitikken fik desuden en særlig rolle i den kolde krig som alternativ til

2. Yvonne Hirdmans analyser er langt fra uomstridte. Se fx Bo Rothsteins kritik i Rothstein, 1995.

ultrakapitalismen og den totalitære kommunisme. Den skulle være en “tredje vej”, en demokratisk frigørelses- og tryghedsstrategi.

Hvem sagde velfærdsstat?

Et af de aspekter, som forskningen i velfærdsstatens historie har været forbavsende tilbøjelige til at overse, er, hvad de forskellige politiske aktører rent faktisk har sagt om velfærdsstaten. Vi har undersøgelser af diskussionerne i detaljer på specifikke politikområder og analyser, som tager sit udgangspunkt i, hvad fx Socialdemokratiet teoretisk burde have sagt og ment. Men vi har endnu ikke nogen større, systematiske undersøgelser af begrebet velfærdsstat, og hvad man historisk har ment med og om det.

De fleste moderne stater og statsdannelse har legitimeret sig selv med en målsætning om at ville fremme borgernes velfærd. Det betyder selvfølgelig ikke, at man derfra kan slutte, at de er velfærdsstater. Selve begrebet “velfærdsstat” har to internationale rødder: en tysk (“Wohlfahrtsstaat”) og en engelsk (“welfare state”) (Ritter, 1991; Flora & Heidenheimer, 1981). I dansk sammenhæng dukkede ordet op i starten af 1950’erne, importeret fra den angelsaksiske verden (Petersen, 2001b). I første omgang var det socialdemokrater, som brugte ordet. På kongressen i 1953 talte både partiets næstformand Alsing Andersen og formanden Hans Hedtoft således om “den sociale velfærdsstat”, som et mål for socialdemokratisk politik. Begrebet rettedes sig mod de socialpolitiske reformer, men var samtidig en konkretisering af målet for den socialdemokratiske politik i almindelighed.

I forbindelse med diskussionen af folkepensionsreformen i 1956 blussede debatten for alvor op. I løbet af 1955-1957 var der talrige indlæg i danske aviser og tidsskrifter for, imod og om velfærdsstaten. Det var kritikerne, som markerede sig stærkest (Zeuthen, 1958; Petersen, 2001). Kritikken havde forskellige temaer: For det første var der den klassiske liberalistiske kritik mod den voksende offentlige sektor, som trueede det sunde næringslivs udvikling, og som der i det hele taget ikke var råd til. Det var et vedvarende tema i den socialpolitiske debat. For det andet var der en mere moralsk-liberalistisk kritik, som når borgerlige politikere som Poul Møller og Erik Eriksen vendte sig mod, hvad de så som en tendens til øget statslig indblan-

ding – “formynderstaten” – og dermed afviste den socialdemokratiske vision om velfærdsstaten. Et eksempel er Poul Møllers kronik i Dagens Nyheder den 1. december 1955, hvor han når frem til, at velfærdsstaten var endnu farligere end socialismen, fordi den “lokker”, hvor socialismen “truer”. For det tredje var der en mere religiøst funderet kritik, hvor repræsentanter for det kristne establishment (fx præster, grundtvigianske højskolelærere eller indre mission) advarede mod velfærdsstaten. Den indremissionske seminarieforsøger Paul Holt pegede i Kristelig Dagblad den 15. december 1955 på, at kristendommen principielt måtte gå imod tanken om “frelse via staten”. Velfærdsstaten truede med at undergrave den kristne filantropi og bevidstheden om at “give” og “modtage” nådegaver. For det fjerde var der kritikken fra venstrefløjens (uden for Socialdemokratiet). Her blev velfærdsstaten betragtet som en del af det kapitalistiske system – som dets forsvar mod en radikalisering af arbejderklassen. Forfatteren Erik Knudsen kunne fx i *Dialog* (1959, nr. 5) tale om “den affable velfærdsstat, som har løst sin første opgave: at bevare privatejendomsretten til produktionsmidlerne (inklusive et effektivt propaganda-apparat).”

Kritikken mod begrebet var massiv, og allerede i 1956 kunne en velorienteret iagttagere, Henning Friis, konstatere, at det var kritikerne, som havde overtaget i debatten, og i 1960 kunne Viggo Kampmann spørge: “Er velfærdsstaten blot en syndebug på linie med finansministre og andre upopulære begreber?” (Friis, 1956; Kampmann, 1960)

Med undtagelse af den religiøst funderede kritik, som ret hurtigt gled ud i periferien, så er disse kritiske positioner – som havde rødder tilbage til diskussionen om socialpolitiske reformer omkring århundredskiftet – forblevet forbavsende stabile op gennem efterkrigstiden. Helt frem til 1990’erne, hvor ingen længere er imod velfærdsstaten, har Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre stået ret alene med et positivt syn på velfærdsstaten.

Men hvad var det så, socialdemokraterne mente med begrebet velfærdsstat? Som blandt de akademiske udredninger så findes der også her forskellige bud. Kernen var klassiske dyder som frihed, lighed og tryghed. Eller som det hed i Lena Vedel-Petersens smukke omskrivning fra 1961:

Det, vi kalder velfærdsstaten er det gode familielivs glæder og de dermed følgende forpligtelser ført over på samfundet. Det er fællesskabets manifestation, der hviler på respekten for det enkelte menneske. Ikke kun respekten for den stærke. Velfærdsstatens tanke er solidaritetens tanke – ingen skal med eller uden egen skyld gå til grunde eller føre en kummerlig tilværelse. (Vedel-Petersen, 1961)

Et af de mere grundige socialdemokratiske forsøg på at indfange, hvad velfærdsstaten er, stammer fra Ivar Nørgaard (Nørgaard, 1962). Han opstiller en række politiske mål og midler, som efter hans mening bør karakterisere en velfærdsstat. Det er for det første en effektiv markedsøkonomi kontrolleret af en stærk (keynesiansk) stat, som især lægger vægt på bekæmpelsen af arbejdsløshed og på investeringsstyring (strukturrationalisering). Det er for det andet en lighedspolitik via fx progressiv beskatning, begrænset arveret, sikring af lige adgang til uddannelse, social trykkespolitik samt virksomhedsdemokrati. For det tredje er en velfærdsstat et samfund, som ikke bare tilgodeser de materielle krav, men også sikrer den åndelige velfærd via kulturpolitik, oplysning og uddannelse. Det må betegnes som en bred definition af velfærdsstaten.

Ser man på den politiske brug af begrebet velfærdsstat i de første tiår efter 1945 – det, som man kan kalde velfærdsstatens opbygningsfase – så er der ingen tvivl om, at velfærdsstaten skal forstås som noget socialdemokratisk. Det er der bred politisk enighed om. Men selv om dette er påfaldende og ofte overset i forskningen, så skal man naturligvis ikke bare tage det, som politikere siger, for gode varer. Man er nødt til også at inddrage den historiske sammenhæng, velfærdsstaten blev opbygget i, og at undersøge de konkrete politiske processer bag opbygningen.

Forklaring og kontekst

Velfærdsstatens realisering kan selvfølgelig ikke forstås uden at medtænke den eller de historiske epoker, den blev virkeliggjort i. I perioder virker det ligefrem, som om tiden af sig selv har båret velfærdsreformerne frem. På andre tidspunkter har tiden i langt mindre grad været med tanken om en velfærdsstat. Det er vigtigt i den historiske undersøgelse også at medtænke rammerne for, hvad de politiske aktører har kunne sige og gøre. Pointen i den forbindelse er både,

at den strukturelle udvikling var med til at forme velfærdsstaten, og at velfærdsstaten på grund af sin tilpasning til den givne kontekst var i stand til at opnå en så høj grad af legitimitet. Velfærdsstatens og dens fortaleres succes hænger sammen med, at den i højere grad gik med tidsånden og samfundsstrukturerne end mod dem. Uden at vikle os ud i en hel Danmarkshistorie vil vi kort pege på nogle vigtige sammenhænge.

Verdenskrigen spillede på flere måder en rolle. Den var med til at fremme følelsen af et skæbnefællesskab, der kunne danne grobund for opbygningen af et nyt samfund. Det var Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen, som var bedst klædt på til at udforme et bud på "Fremtidens Danmark" (Olesen, 1998). Politisk var den umiddelbare efterkrigstid præget af en venstredrejning, men kommunisterne var ikke i stand til at udnytte denne ud over en kortvarig mandatfremgang i 1945. Der var god grobund for krav om sociale forbedringer, men der var langt fra enighed om i hvilken form.

I 1930'erne var ideen om sociale og åndelig-kulturelle fremskridt vokset tæt sammen med strategier for en generel modernisering af samfundet. Det slog stærkere igennem i tiden efter 1945, hvor især Socialdemokratiet knyttede ideen om sociale fremskridt til økonomisk vækst og fuld beskæftigelse (Christiansen, 1996a; Petersen, 1998). Tilingen i ideer og reformer af den socialpolitiske udvikling kom derfor til at hænge tæt sammen med de økonomiske konjunkturer. Dermed blev rammerne i høj grad sat af eksterne faktorer, men der var samtidig en stærk tro på planlægningens muligheder (se nedenfor), og moderniseringen af det danske samfund efter 1945 betød store sociale forandringer – afvandringen fra landbruget, kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, en voksende gruppe funktionærer – som igen skabte efterspørgsel efter nye velfærdsydelse (Hansen & Henriksen, 1984).

Den sikkerhedspolitiske situation efter 1945 kom i høj grad til at påvirke genopbygningen i Vesteuropa. Med lanceringen af Marshallhjælpen i 1947 fyldte USA ikke bare dollar i dollarhungrende vestlige lande, men de fremmede også ideer om europæisk samarbejde og planlægning af den økonomiske udvikling (Sørensen, 2001). Samtidig kom den kolde krig også til at præge tanken om en velfærdsstat. Umiddelbart eksisterede der en konflikt mellem tanken om social

oprustning og militær oprustning, ikke mindst i en tid med knappe ressourcer. Men samtidig koblede såvel amerikanske som danske politikere tanken om indre og ydre tryghed sammen (Petersen, 1998; Lidegaard, 1999). Forestillingen, der byggede på mellemkrigstidens erfaringer, var, at social uro førte til ekstremisme og kommunisme. Velfærdsstaten var et velegnet svar på sådanne problemer. Især for Socialdemokratiet, som på den ene side kunne bruge "resultaterne" i den stadige strid med kommunisterne i fagbevægelsen og på den anden side bruge denne strid til at overvinde borgerlige forbehold over for sociale reformer.

Ikke mindst erfaringerne fra 1930'ernes krise betød også et ændret syn på statens rolle i samfundsudviklingen. Tanken om en egentlig planøkonomi fik kun en meget kort levetid, men især hos Socialdemokratiet kan spores en stærk interesse for øget planlægning. På det nære plan kom der en del diskussion og strid om handels- og varereguleringer, men på det overordnede plan førte det til erkendelsen af, at en vis grad af styring var nødvendig. Diskussioner i 1940'erne i forbindelse med Marshall-hjælpens krav om udarbejdelse af fireårsplaner og senere med Nationalbudgetterne viste imidlertid, at det især var socialdemokraterne, som var interesserede (Sørensen, 2001).

Lignende ideer om statens øgede rolle gav sig også udtryk på et kultureltåndeligt plan. Modernistiske og funktionalistiske tanker, der især havde været fremtrædende inden for arkitektur og kunst, blev introduceret og udviklet af intellektuelle som fx Poul Henningsen og det svenske ægtepar Alva og Gunnar Myrdal (Banke, 1999). Idealerne var helheden sat over delen, sundhed (lys, luft og renlighed), rationalitet og planlægning. Disse tanker gav sig især udtryk inden for social- og sundhedspolitikken (Seip, 1994). I mellemkrigstiden havde disse ideer overvejende floreret på den intellektuelle venstrefløj uden for Socialdemokratiet, men med inspiration fra udviklingen i Sverige gled en række af disse "modernister" og deres ideer over i Socialdemokratiet, og tankerne kom til at præge den socialdemokratiske efterkrigspolitik (Petersen, 1998). Videnskabelighed, en stærk tro på planlægning og optimisme danner den åndelig-kulturelle ramme for velfærdsstatens udvikling.

Erfaringerne fra verdenskrigen, de økonomiske konjunkturer, moderniseringsprocesser, den kolde krig, et nyt syn på statens rolle og et

nyt åndelig-kulturelt paradigme er vigtige ingredienser i forklaringen på den danske velfærdsstats historiske udvikling. Bæreren af ideerne og den, der kunne udnytte den strukturelle tendens, var i høj grad den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Denne historiske kontekst var med til at sætte rammer for den velfærdsstatslige udvikling og prægede såvel sociale problemer som sociale løsninger. Denne historiske kontekst kan imidlertid ikke i sig selv forklare den danske velfærdsstats historiske udformning. Bag velfærdsstaten var der viljer. Her er man også nødt til at vende blikket mod politikken, mod de forskellige grupper af politiske aktører. Vi skal dog understrege, at tiltagene og initiativerne langt fra altid fik de ønskede konsekvenser. Men det er en anden historie, som vi ikke vil fortælle her.

De sociale ingeniører

I 1930 blev økonomen Frederik Zeuthen udnævnt til den første danske professor i socialpolitik (Kærgård, 1997). Det var en sanktionering af socialpolitikken som en videnskabeligt baseret disciplin. Det betød, at flere generationer af nationaløkonomer fra Københavns Universitet blev undervist i socialpolitiske problemstillinger. Zeuthen havde dog allerede inden sin udnævnelse til professor været særdeles aktiv i den socialpolitiske debat. I 1921 var han blevet ansat i en nyoprettet stilling i Socialministeriet som statsvidenskabelig konsulent (Friis & Petersen, 1998). Denne post blev frem til Socialforskningsinstituttets oprettelse i 1957 udfyldt af nogle af den danske socialpolitiske debats mest fremtrædende personer. Ud over Zeuthen kan nævnes Jørgen S. Dich og den senere direktør for Socialforskningsinstituttet Henning Friis. Konsulenten kunne selv tage initiativ til, at nye socialpolitiske problemstillinger blev taget op til undersøgelse og behandling. Desuden havde han mulighed for at påvirke lovforslagenes indhold, ofte som sekretær eller medlem af de lovforberedende udvalg. Der blev på den måde allerede fra 1920'erne opbygget en lille forskningsenhed og en tradition for en videnskabelig baseret socialpolitik i Socialministeriet.

Videnskab og velfærdsstat (socialpolitik) er gennem hele det 20. århundrede knyttet tæt sammen (Gemzell, 1993; Rodgers, 1998). Det gælder i hele den vestlige verden. Og det gælder ikke mindst i de nordiske lande, hvor den forcerede udvikling af velfærdsstaten var tæt knyttet til en tro på rationelt at kunne forstå og planlægge sig

ud af sociale problemer (Seip, 1994; Petersen, 1998; Henningsen, 1986; Kettunen, 2001). Denne videnskabeliggørelse af socialpolitikken (og den omvendte politisering af videnskaben) gav sig en række konkrete udtryk. For det første kan man i efterkrigstiden se, hvordan videnskabelige argumentationer vinder frem i den politiske debat (Petersen, 1998). Velfærdsreformer begrundes med henvisninger til videnskabelige undersøgelser og resultater – en argumentation som bliver en overpolitisk legitimation af velfærdsstatens udvikling. For det andet kan man se, hvordan sociale problemer i stadig stigende grad bliver underkastet videnskabsmændenes undersøgelse (Friis & Petersen, 1998). Det gav sig i første omgang udtryk i en række videnskabelige undersøgelser i det traditionelle embedsapparat og nedsættelse af tværpolitiske policy-grupper og kommissioner. For det tredje og tæt knyttet til de to foregående træk betød det en voldsom professionalisering af velfærdsstaten (Plovsing, 1994; Bogason, 2000). Efterhånden som institutioner bygges op, og nye områder kommer ind under den velfærdsstatslige lovgivning, kommer der en række nye professioner til, og en række gamle "erhverv" undergår en professionaliseringsproces.

Denne tradition slog først rigtigt igennem i efterkrigstiden. Der findes selvfølgelig enkelte videnskabelige personer (især læger og økonomer), som tog initiativ til socialpolitiske tiltag på både det nationale og det lokale plan ganske tidligt (se fx Kolstrup, 1996). Og op gennem 1930'erne begyndte danske politikere og socialpolitiske eksperter – bl.a. under inspiration fra det svenske ægtepar Gunnar & Alva Myrdal – at tænke i nye baner. Blandt de første varsler var Befolkningskommissionen, der blev nedsat i 1935, og som i sine betænkninger på en række områder foregreb udviklingen efter 1945 (Caspersen, 1985; Banke, 1999). Det var i høj grad socialdemokratiske ildsjæle som fx nationaløkonomen Jørgen S. Dich eller de unge politikere Nina Andersen og Lis Groes, som bar de nye tanker om plan, forebyggelse og større offentligt ansvar frem (Petersen, 2000).

I efterkrigstiden blev tankerne overtaget af den gruppe yngre socialdemokratiske økonomer, som gradvist erobrede magtpositioner i partiet og centraladministrationen (Petersen, 1998). Det er personer som Jens Otto Krag, Jørgen Paldam, Per Hækkerup (som dog ikke afsluttede sine studier), Lis Groes og Henning Friis. Især de

to sidstnævnte satte deres præg på den velfærdspolitiske udvikling. Lis Groes var primus motor i formuleringen af en velfærdsstatslig familiepolitik i 1950'erne, og Henning Friis blev direktør for Socialforskningsinstituttet i dets første to årtier fra 1957. En ny tidsånd kom til at præge den socialpolitiske diskussion. Med udgangspunkt i en videnskabelig-rational tilgang til feltet sattes ny fokus på både problemer og løsninger. Med Socialforskningsinstituttet og Socialpolitisk Forening i spidsen kom de oftest socialdemokratisk sindede videnskabsfolk til at sætte dagsordenen for den socialpolitiske debat. De afsøgte nationen for sociale problemer, som skulle løses (en form for institutionaliseret selvkritik), de formulerede løsninger i pagt med tiden (skattefinansierede, universelle, forebyggende) og legitimerede den parlamentariske vedtagelse af de selv samme løsninger (det moderne samfunds tro på videnskabelige autoriteter). Den tætte alliance mellem den socialdemokratiske arbejderbevægelse og de sociale ingeniører knytter sig til den periode, man kan kalde velfærdsstatens guldalder 1945-1973 (Petersen, 1998; Friis & Petersen, 1998; Christiansen, 1996a; Thing, 1996).

Fra slutningen af 1960'erne begyndte denne alliance imidlertid at opløses eller i hvert fald at blive problematiseret. Det var der flere grunde til. For det første var der problemer i den offentlige sektor. Den var effektiv, men indeholdt også teknokratiske elementer. Det førte til opbygningen af store institutioner og stærke professionsinteresser i en stadig mere professionaliseret offentlig sektor. Det var bl.a. det problem, Jørgen S. Dich påpegede i sin bog *Den herskende klasse* (Dich, 1973), og det var det, som en Mogens Glistrup eller en Bertel Haarder vedvarende slog på (Hahn-Petersen, 1981; Haarder, 1974). For det andet forudsatte alliancen en sammenhængende og legitim videnskabelighed. Tiden efter 1968 var netop præget af det modsatte: Videnskaben blev politiseret og fragmenteret. I 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne har der været forskningsresultater og forskningsinstitutioner til at legitimere mange forskellige synspunkter på en gang (Friis & Petersen, 1998). Og Socialdemokratiet har i hvert fald ikke haft noget patent på videnskabelig funderede argumentationer. Man behøver bare pege på de utallige venstre-kritiske socialpolitiske analyser eller på de nyliberale analyser af behovet for økonomiske og arbejdsmarkedspolitiske reformer. Trods deres forskellighed, så har de været enige om at erklære den socialdemokratiske velfærdspolitiske epoke for afsluttet (Lundberg & Petersen, 1999).

Aktørerne bag velfærdsstaten

Der er ikke tvivl om, at Socialdemokratiet og den socialdemokratiske arbejderbevægelse i efterkrigstiden har indtaget en ledende stilling i dansk politik. Socialdemokratiet har været det største parti i Folketinget (Rigsdagen), har været et bærende regeringsparti og har via sit samarbejde med fagbevægelsen kunnet sætte sit præg på en lang række områder. Socialdemokratiet har dermed haft en dominerende indflydelse på fastsættelsen af den politiske dagsorden i Danmark. Det gælder også for velfærdspolitikken. De væsentligste social-, uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske reformer i Danmark er blevet gennemført (eller i hvert fald forberedt) under og af socialdemokratiske regeringer.

I de fleste tilfælde blev en reform til på den måde, at først blev et problem observeret og påpeget. Det kunne være af de socialpolitiske eksperter (fx Socialforskningsinstituttet), af interesseorganisationer som fx de forskellige pensionistorganisationer eller af de politiske partier. De sidste var enten Socialdemokratiet (evt. dele af den socialdemokratiske arbejderbevægelse) eller Det Radikale Venstre. Det var også disse to partier, som følgelig satte kravet om en reform på den politiske dagsorden. Ofte sammen, men på nogle områder, som fx arbejdsmarkedspolitikken eller mht. krav om offentlig indblanding i boligpolitikken, stod Socialdemokratiet alene. Når reformkrav således var sat på den politiske dagsorden, startede den parlamentariske kamp. I 1950'erne og 1960'erne (frem til 1968) udgjorde den socialpolitiske alliance mellem Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre grundstammen. I nogle tilfælde havde de to partier alene flertal tilsammen. I det parlamentariske spil mødtes to træk: for det første en tradition for forhandling og for at søge brede kompromiser, som gjorde, at på trods af, at der allerede var sikret et politisk flertal, søgte man at få gjort det bredere. Det betød for det andet, at Venstre og Det Konservative Folkeparti på et relativt sent tidspunkt i processen kunne gå med bag reformen, og dermed sikre sig indflydelse/indrømmelser. På langt sigt har netop de brede politiske kompromiser bag de væsentligste reformer været med til at gøre den danske velfærdsstat politisk stabil.

Den socialdemokratisk-radikale alliance var i denne periode så stærk, at de øvrige partier enten måtte gå imod og tabe eller gå ind i en

konstruktiv diskussion og få indflydelse. Ikke overraskende valgte de ofte at springe på forhandlingerne. Det gjorde sig fx gældende under diskussionen om en folkepensionsreform i 1954-56.³ Her var det især Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, som skubbede på. Dog med god støtte i befolkningen, hvor opinionen klart var for en universel pension. Venstre og Det Konservative Folkeparti valgte først i sidste øjeblik – og efter forgæves at have forsøgt at lancere et mere forsikringspræget modforslag – at gå med i reformarbejdet. De fik til gengæld for deres opbakning gennemført statslig støtte til supplerende private pensionsforsikringer (de såkaldte indeksordninger). Venstre var generelt hurtigere til at gå med i reformarbejdet end Det Konservative Folkeparti. Sidstnævnte kunne således ikke samle hele folketingsgruppen til et ja til folkepensionen – og valgte også i forbindelse med fx folkeskolereformerne i 1958 og 1975 at stå helt uden for. Men mønstret med socialdemokratisk-radikale initiativer, som, efter at flertallet var sikret, fik tilslutning fra et eller flere borgerlige partier, var typisk i 1950'erne og 1960'erne (Petersen, 1998; Kolstrup, 1996).

For at forstå den politiske proces er det afgørende at medtænke den danske politiske kultur (Bryld, 1996; Knudsen, 1995). I denne er forhandling og brede kompromiser mål i sig selv – også selv om et lovforslag allerede på forhånd er sikret flertal. Det gør sig fx gældende i det politiske sprog, hvor "blokpolitik" tydeligvis er et skældsord. Der ligger naturligvis også mere taktiske overvejelser i denne tradition. Med brede politiske kompromiser sikres reformerne mod ændringer ved regeringsskifte. De bliver, hvad der i politikersprog hedder valgresistente. Trækker vi perspektivet op til i dag, så er det nok også i disse sammenhænge, at vi skal finde en forklaring på den danske velfærdsstats tilsyneladende politiske stabilitet og stærke politiske legitimitet. De fleste væsentlige politiske aktører er blevet vævet ind i beslutningsprocesserne bag den.

3. Der findes efterhånden en række studier af folkepensionsreformen af 1956's tilblivelse. Det her argumenterede syn bygger på Kolstrup, 1996, og Petersen, 1998. Baldwin, 1990 samt Christensen, 1998, argumenterer i højere grad for de borgerlige partiers rolle, men det skyldes ikke mindst, at de fokuserer meget snævert på forhandlingerne efter, at reformen er kommet på dagsordenen.

I denne forbindelse bør der afsluttende foretages en præcisering mht. begrebet universalisme.⁴ At argumentere for, at socialdemokratiet er den centrale aktør bag de danske velfærdsreformer, er ikke det samme som, at socialdemokratisk velfærdspolitik pr. definition er universalistisk. Her er man nødt til at være nuanceret. Henning Friis pegede således i 1985 på, at det, som kendetegnede den danske velfærdsstat, var universalisme med en eksklusion af de bedst stillede (Friis, 1985). Folkepensionsreformen i 1956 var netop kendetegnet ved, at man både havde en universalistisk (og relativt lav) grundpension og et indkomstprøvet pensionstillæg. Denne dobbelthed kendetegner mange af de danske overførselsordninger og afspejler ikke mindst en dobbelthed i den "socialdemokratiske velfærdsideologi" (Petersen, 2000b). Ser man udelukkende på de offentlige serviceydelser, virker den socialdemokratiske velfærdspolitik mere entydigt universalistisk.

Konklusion: Socialdemokratiets velfærdsstat?

Socialdemokratiet var altså uden tvivl den vigtigste aktør bag opbygningen af den danske velfærdsstat. Det gælder især mht. at sætte velfærdspolitiske krav på den politiske dagsorden. Men det gælder også med henblik på deres gennemførelse. De borgerlige partier svingede mellem afvisning og tøvende tilslutning – fra slutningen af 1950'erne hældende mest til det sidste. Man kan ikke forestille sig og forklare den danske velfærdsstats historiske udvikling uden Socialdemokratiet og den socialdemokratiske arbejderbevægelse. Men – og det er vigtigt at huske – det er ikke ensbetydende med, at Socialdemokratiet er den eneste betydende aktør, eller at velfærdsstaten er inkarnationen af Socialdemokratiets velfærdspolitiske utopier. Og det skal i den forbindelse understreges, at Socialdemokratiet og arbejderbevægelsen heller ikke internt har været enige om netop denne velfærdsstat (Christiansen, 1996b; Petersen, 2000b).

4. Til det nedenstående kommer, at man – jf. Rold Andersen, 1973 – kan tale om forskellige former for universalisme – mht. modtagerkreds, tildeling eller udmåling.

Den danske politiske tradition eller kultur betyder, at den danske velfærdsstat på trods af Socialdemokratiets stærke politiske indflydelse ikke mindst på det velfærdspolitiske område ikke er udelukkende socialdemokratisk. For det første indgår partiet i en række tilfælde brede kompromiser. For det andet er der reformer, som står centralt i partiets politiske målsætninger, som simpelthen må opgives. Der kan peges på boligpolitikken, de kulturpolitiske ambitioner og på konkrete reformforslag om ITP (tillægspension) og Økonomisk Demokrati.

Vi har i dette kapitel mest diskuteret velfærdsstatens opbygningsperiode i årtierne efter 1945. For så vidt som vi kom ind på tiden før 1945, så var det netop for at understrege, at går man tilbage i tiden, så bliver billedet af Socialdemokratiets afgørende aktørrolle mindre skarpt. Går man meget langt tilbage i tiden, så fortoner det sig helt. Drejer man fokus 180 grader og kigger på tiden fra 1970'erne og op til i dag, så står Socialdemokratiet som den afgørende aktør. De velfærdspolitiske reformer under socialdemokratiske regeringer 1993-2001 har været mere gennemgribende end under de borgerlige regeringer 1982-1993. Til gengæld synes også forholdet mellem Socialdemokratiet og velfærdsstaten at være mere sammensat og kompliceret end nogensinde (Christiansen, 1996b; Lundberg & Petersen, 1999). Men det er en helt anden historie.

Litteratur

Andersen, B.R. (1973)

Grundprincipper i socialpolitikken. København.

Andersen, B.R. (1984)

Kan vi bevare velfærdsstaten? København.

Baldwin, P. (1990)

The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975. Cambridge.

Baldwin, P. (1991)

Hur socialistisk är den solidariska socialpolitiken? Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia, nr. 5, s. 1-26.

Banke, C. (1999)

Den sociale ingeniørkunst I Danmark. Familie, stat og politik fra 1900-1945. Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitetscenter.

Bogason, P. (red.) (2000)

Stat, forvaltning og samfund efter 1950. København.

Bryld, C. (1996)

“Arbejderbevægelsen og de politisk-historiske forudsætninger for velfærdsstaten”. *Arbejderhistorie*, nr. 4, s. 5-21.

Caspersen, H. (1985)

Moderskabspolitik i Danmark i 1930'erne. Det modsætningsfyldte moderskab. København.

Christensen, J. (1998)

Socialpolitiske strategier 1945-1972. København.

Christiansen, N.F. (1983)

“Den borgerlige økonomi og marxismen i Danmark 1870-1900”. G. Callesen m.fl. (red.): *Marx i Danmark. Historiske bidrag*. København.

Christiansen, N.F. (1986)

Arbejderbevægelsens forhistorie. Træk af den danske arbejderbevægelses politiske og sociale udvikling 1848-1880. København.

Christiansen, N.F. (1990)

Klassesamfundet organiseres 1900-1925. Gyldendal, *Politikens Danmarks historie*, bd. 12, København.

Christiansen, N.F. (1992)

Socialismen og fædrelandet. Arbejderbevægelsen mellem internationalisme og national stolthed 1871-1940. I O. Feldbæk (red.): *Dansk Identitetshistorie*, bd. 3, København.

Christiansen, N.F. (1996a)

“Velfærdsstaten – et socialdemokratisk projekt?” *Social Kritik*, nr. 44, s. 5-9.

Christiansen, N.F. (1996b)

“Velfærd. Vision og virkelighed”. i G. Callesen m.fl. (red): *Udfordring og omstilling. Bidrag til Socialdemokratiets historie 1971-1996.* København.

Christiansen, N.F. (2001)

“What is Nordic about the Nordic Welfare States?” I K. Melby m.fl. (red.): *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State.* København.

Christiansen, N.F. & Petersen, K. (2001)

“The Dynamics of Social Solidarity. The Danish Welfare State, 1900-2000”. *Scandinavian Journal of History*, vol. 26, nr. 3, (Særnummer om den nordiske velfærdsmodel), s. 177-196.

Dich, J.S. (1973)

Den herskende klasse. København.

Esping-Andersen, G. (1985)

Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton.

Esping-Andersen, G. (1990)

Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.

Esping-Andersen, G. & Korpi, W. (1987)

“From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy”. I R. Erikson e.a. (red.): *The Scandinavian Model*. New York.

Flora, P. & Heidenheimer, A.J. (1981)

“The Historical Core and Chancing Boundaries of the Welfare State”. I P. Flora & A.J. Heidenheimer (red.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick.

Friis, H. (1956)

“Velfærdsstaten og dens kritikere”, *Tidens Stemme*, december 1956, s. 29-31.

Friis, H. (1985)

“The Particularity of the Danish Social Security System”. *Journal of International and Comparative Social Welfare*, vol. 1, nr. 2.

Friis H. & Petersen, K. (1998)

Socialforskningsinstituttets forhistorie og første år. København.

Gemzell, C-A. (1993)

Politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England. Del II: Ställföreträdarne. København.

Giddens, A. (1990)

The Consequences of Modernity. London.

Giddens, A. (1991)

Modernity and self-identity. Cambridge.

Hahn-Petersen, M. (1981)

Historien om et nul. Mogens Glistrup og Fremskridtsbevægelsen 1971-1973. Odense.

- Hansen, S.Aa. & Henriksen, I. (1984)
Velfærdsstaten. Dansk social historie 1940-1983, København.
- Henningsen, B. (1986)
Der Wohlfahrtsstaat Schweden. Baden Baden.
- Hirdman, Y. (1989)
Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik. Stockholm.
- Hornemann Møller, I. (1992)
Den danske velfærdsstats tilblivelse. Et studie i klasser, magt og socialpolitik. København.
- Haarder, B. (1974)
Institutionernes tyranni. København.
- Kampmann, V. (1960)
"På vej mod velfærdsstaten". I Fr. Nielsen & O. Hyltoft Petersen (red.): *Hug og parade. Tolv indlæg om velfærdsstaten*. København.
- Kettunen, P. (2001)
"The Nordic Welfare Model in Finland", *Scandinavian Journal of History*, vol. 26, nr. 3 (særnummer om den nordiske velfærdsmodel), s. 225-248.
- Knudsen, T. (1995)
Dansk statsbygning. København.
- Knudsen, T. (2000)
"Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat". I T. Knudsen (red.): *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*. Århus.
- Koch, L. (1996)
Racehygiejne i Danmark 1920-56, København.
- Kolstrup, S. (1994)
"Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller", *Historisk Tidsskrift*, bd. 2, s. 314-336.

Kolstrup, S. (1996)

Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension. København.

Kærgård, N. (1997)

“Den danske socialpolitiske forskningstradition”, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bd. 135, nr. 3, s. 199-210.

Kaarsted, T. (1985)

Ove Rode som indenrigsminister. Århus.

Lidegaard, B. (1999)

“Danmarks overlevelsesstrategi i den kolde krigs første år”. I *Arbejderhistorie*, bd. 4, s. 36-46.

Lundberg, U. & Petersen, K. (1999)

Social Democracy and the Welfare State in Denmark and Sweden since the 1960s. Tekst og Teser. Arbejdspapirer fra Institut for Historie, København Universitet, nr. 3.

Lützen, K. (1998)

Byen tæmmes. Kernefamilie, sociale reformer og velgørenhed i 1800-tallets København. København.

Mørch, S. (1982)

Den ny Danmarkshistorie 1880-1960. København: Gyldendal.

Nørgaard, I. (1962)

“Forsvar for velfærdsstaten”. I E. Hoffmeyer (red.): *Velfærdsstat og velfærdsteori.* København.

Olesen, N.W. (1998)

Planer for velfærd. Sammenlignende studie af de nordvesteuropæiske socialdemokratiers efterkrigsprogrammer. Den Jyske Historiker, nr. 82, s. 62-91.

Otte, H. m.fl. (1977)

Socialpolitik i Danmark 1891-1977. Den Jyske Historiker, nr. 10.

Pers, H. (1981)

Velfærdsstatens gennembrud i Danmark. Den politiske debat omkring folkepensionens gennemførelse. København.

Petersen, J.H. (1985)

Den danske alderdomsforsørgelseslovgivnings udvikling. Bd. 1. Odense.

Petersen, K. (1996)

“Om formuleringen af velfærdsstaten som et politisk projekt i 1950’erne – et bidrag til den moderne velfærdsstats historie”. I *Arbejderhistorie*, nr. 4, s. 62-78.

Petersen, K. (1997)

“Fra ekspansion til krise. Udforskningen af velfærdsstatens udvikling efter 1945”, *Historisk Tidsskrift*, bd. 2, s. 356-375.

Petersen, K. (1998)

Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973. Berlin.

Petersen, K. (2000a)

“Socialdemokrati, familierpolitik og velfærdsstat i Danmark 1930-2000”, I K. Melby, A. Pylkkänen, B. Rosenbeck & C.C. Wetterberg (red.): *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*, København.

Petersen, K. (2000b)

Velfærdsstat, principiel politik og politisk pragmatisme. Studier i Socialdemokratiet og velfærdsstaten i efterkrigstidens Danmark med særlig henblik på 1960’erne og 1970’erne. Ph.d.-afhandling, Institut for historie, Københavns Universitet.

Petersen, K. (2001a)

“Programmeret til velfærd?” I *Arbejderhistorie*, nr. 2, s. 23-51.

Petersen, K. (2001b)

“Himmel og helvede! Skitse til velfærdsstatens begrebshistorie i efterkrigstidens Danmark”. I R. Mariager, M. Mordhorst & K. Petersen (red.): *Tekster i tiden.* København.

Plovsing, J. (1994)

Socialpolitik i velfærdsstaten. København.

Rasmussen, E. (1965)

Velfærdsstaten på vej. I *Politikens Danmarkshistorie*, bd. 13. København.

Ritter, G.A. (1991)

Der Sozialsstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München.

Rodgers, D.T. (1998)

Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressiv Age. Cambridge Mass.

Rosenbeck, B. (1996)

“Omsorg eller omklamring? Ugifte mødre ca. 1930-1950”, I K. Hjort m.fl. (red.): *Kvindelig i perspektiv*. Århus.

Rothstein, B. (1995)

“Svensk välfärdspolitik och det civila samhället”. I L. Trägårdh (red.): *Civilt samhälle kontra offentlig sector*. Stockholm.

Rüdiger, M. (1997)

Velfærdsstatens fravær. Den Jyske Historiker, nr. 75-76, s. 154-163.

Schmidt, E.I. (1993)

Fra psykopatklubben. Erindringer og optegnelser. København.

Seip, A-L. (1994)

Veiene til velfærdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1970. Oslo.

Steincke, K.K. (1920)

Fremtidens Forsørgelsesvæsen. København.

Svenstrup, T. (2000)

“Den etiske socialisme. Biskop Martensens samfundssyn i 1870’erne”. I T. Knudsen (red.): *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*. Århus.

Sørensen, V. (2001)

Denmark's Social Democratic Government & the Marshall Plan 1947-1950. København.

Thing, M. (1996)

“Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie”, *Social Kritik*, nr. 44, s. 10-19.

Tydén, M. (2001)

“Socialpolitik och sterilisering. Operationalisering av ett forskningsproblem”. I H. Rømer Christensen, U. Lundberg & K. Petersen (red.): *Frihed, lighed og tryghed*. Rapporter til Det 24. Nordiske Historikermøde 2. Århus.

Vedel-Petersen, L. (1961)

“Ansaret for menneskets frihed”. I K.B. Andersen, N. Matthiasen & O. Vernerlund (red.): *Idé og hverdag*. København.

Østergaard, U. (1997)

“The Geopolitics of Nordic Identity – From Composite States to National-States”. I Ø. Sørensen & B. Stråth (red.): *The Cultural Construction of Norden*. Oslo e.a.

FIRKLØVERREGERINGENS SOCIAL- OG VELFÆRDSPOLITIK

AF PALLE SIMONSEN

Når man i bakspejlet skal vurdere Firkløverregeringens social- og velfærdspolitik, kan det ske dels i forhold til 1970'erne, dels i forhold til 1990'erne. Måske kommer 1980'erne netop til at stå som perioden, hvor der blev bremsset op i forhold til 1970'ernes stærke ekspansion i de sociale udgifter, og hvor grunden blev lagt til nytænkning og nyorientering i socialpolitikken, som i 1990'erne blev accepteret af stort set alle.

Jeg medgiver gerne Socialdemokratiet en stor del af æren for velfærdssamfundets opbygning, men i efterkrigstiden ses i virkeligheden kun marginale forskelle. De store sociale reformer i 1960'erne og 1970'erne er stort set gennemført sammen med de borgerlige partier. Det beror også i stor udstrækning på den kendsgerning, at vi for det meste har haft mindretalsregeringer og dermed mange kompromiser hen over midten i dansk politik.

Der har tilbage i tiden været talt om den såkaldte udgiftsvækstspiral i socialpolitikken. Den består i, at Socialdemokratiet har gennemført en ny social ordening primært for lavindkomsterne. Derefter har de borgerlige partier lagt vægt på, at ydelserne blev ens for alle, og at lovgivningen også kom til at omfatte de selvstændige. Som eksempler kan nævnes folkepension, børnetilskud, uddannelsesstøtte og a-kasser for selvstændige. Uanset det velbegrundede heri har det

været medvirkende til udgiftsstigninger. Det var da også baggrunden for den socialdemokratiske regerings upopulære forslag i 1981 om socialindkomsten, der netop havde til formål at begrænse de sociale udgifter til fortrinsvis at omfatte lavindkomstgrupperne.

Da Firkløverregeringen tiltrådte i september 1982, var underskuddet på statsfinanserne for det efterfølgende finansår beregnet til ca. 80 mia. kr. Der herskede derfor ikke tvivl om nødvendigheden af betydelige besparelser på de offentlige udgifter. Selv om befolkningen i stor udstrækning syntes klar til indgreb, var den politiske debat ganske hård, og mange pressionsgrupper reagerede stærkt.

Overskriften på initiativerne var ønsket om at redde velfærdssamfundet, og de sociale udgifter måtte naturligvis også holde for. Besparelserne i det første hug androg ca. 3 mia. kr. eller ca. 4 pct. Det gav meget støj. Også selv om flere af forslagene lå i skufferne, da Firkløverregeringen tiltrådte, og den tidligere socialminister Bent Rold Andersen allerede umiddelbart forinden havde indført det såkaldte sultecirkulære, der havde til formål at indskrænke kontanthjælpen til unge studerende.

Ud over besparelserne i starten er det svært at få øje på andre reduktioner end dem, der var resultatet af stram budgetstyring nøjagtig som i 1990'erne. Til gengæld blev der i de efterfølgende år gennemført nye forbedringer.

Begyndelsen af 1980'erne var kendetegnet ved et opbrud i holdningerne. Flere og flere var kritiske i forhold til de opsvulmende budgetter med baggrund i socialreformen og den stærkt øgede arbejdsløshed. Der var en betydelig irritation i forhold til et voksende bureaukрати og formynderi, ansvarsforflygtigelse og omklamring af den enkelte borger. Der var derfor grundlæggende et godt klima for fornyelse af socialpolitikken. Det vender jeg tilbage til.

De egentlige besparelser berørte sygedagpengelovgivningen, kontanthjælpen samt indtægtsregulering af folkepensionen for 67-69-årige.

Retten til såvel løn som dagpenge for første fraværsdag på grund af sygdom bortfaldt. Arbejdsskader og fravær på grund af børns sygdom var dog undtaget. Det var den såkaldte karensdag, som virkelig satte sindene i kog, selv om man eksempelvis havde en sådan i Sverige. Nogle private virksomheder nægtede at trække deres medarbejdere i løn. Det stred mod deres personalepolitik, sagde man. Det er et interessant synspunkt på baggrund af, at mange erhvervsfolk før regeringsskiftet havde kritiseret os for ikke at have mod nok til at skære i de offentlige udgifter.

Efterhånden var det derfor først og fremmest den offentlige sektor, som praktiserede ordningen, og i midtfirserne kunne selv flere regeringspartier ikke stå distancen længere, så den berømte karensdag forsvandt stille og roligt. Men det var da et godt forsøg og jo en besparelse, som alene ramte dem, der havde arbejde.

Der blev samtidig indført en varighedsbegrænsning for udbetaling af sygedagpenge på 2 år. I dag er den som bekendt på 1 år, så selv om der var modstand, har det efterfølgende vist sig ikke at være så slemt. Endelig blev sygedagpengemaksimum fastfrosset frem til 1985 og senere til 1987.

I bistandsloven blev der gennemført stramninger af kontantydelse med henblik på at etablere en rimelig afstand mellem arbejdsindkomst og sociale ydelser.

Forbigående kontanthjælp skulle efter en sammenhængende periode på 9 måneder afløses af en sats, der svarede til den såkaldte varige hjælp. Det var endvidere et led i lovændringen, at personer, som modtog hjælp efter den såkaldte 9-månedersregel eller varig hjælp, skulle have en vis supplerende hjælp til særligt høje boligudgifter.

Der var ikke belæg for påstanden om et nyt fattigdomsbegreb. Der blev talt meget om den enlige mor med to børn. Som ny socialminister var det imidlertid ikke derfra, de mange såkaldte borgerbreve kom. Det var derimod fra folkepensionister, som var utilfredse med, at selv små opsparede beløb blev modregnet i folkepensionsydelse på grund af meget stramme samspilsregler. Det lykkedes nogle år senere at få forbedret den situation.

Folkepensionisterne blev alene berørt af beslutningen om at indtægtsregulere folkepensionens grundbeløb for de 67-69-årige i forhold til arbejdsindkomster. I 1990'erne blev denne indtægtsregulering gennemført for alle over 67 år. Men varmhjælpen til pensionisterne blev fordoblet.

Fastfrysningen af maksimumbeløbet på sygedagpengeområdet kom også til at gælde alle andre dagpengeområder, hvor det naturligvis først og fremmest havde effekt på arbejdsløshedsdagpengeområdet.

Vurderer man disse besparelser i forhold til udviklingen i 1990'erne, kan det vanskeligt påstås, at den nye firkløverregering var asocial. Det viser meget klart, hvordan holdningerne har ændret sig. Ydermere kom der i de første to år væsentlige forbedringer på andre områder, bl.a. i form af en førtidspensionsreform. Den havde sit helt særlige udviklingsforløb. I mange år havde der været meget kritik af den laveste invalidepension, som var på et meget lavt niveau. De borgerlige partier havde i foråret 1982 samlet flertal i Folketinget for en forbedring heraf. Men da den socialdemokratiske regering i august 1982 fremlagde sit finanslovsforslag – umiddelbart før den gik af – havde man en udskydelse af en førtidspensionsreform som et spareforslag. Firkløverregeringens fortid taget i betragtning måtte man naturligvis tage konsekvensen af ret hurtigt, da nu også Socialdemokratiet pressede på.

Der blev derfor i 1983 indgået et forlig med Socialdemokratiet om en ret omfattende reform, der ikke alene betød en forhøjelse af pensionsniveauet, men også medførte et forenklet og mere overskueligt system for den enkelte borger. Det blev tillige muligt at hjælpe svage grupper, som ikke tidligere havde kunnet opfanges tilstrækkeligt godt af sikkerhedsnettet.

Reformen indebar, at førtidspension kunne tilkendes personer fra 18 til 67 år, hvis erhvervsevne på grund af helbredsmæssige forhold var nedsat til mindst halvdelen, eller hvis erhvervsevne i øvrigt reelt var varigt nedsat. Endvidere kunne førtidspension tilkendes personer mellem 50 og 67 år, når der forelå særlige sociale og helbredsmæssige forhold.

Niveauet for den almindelige førtidspension kom på linje med folkepensionen. Dertil kom et førtidsbeløb, som blev udbetalt indtil overgangen til folkepension.

Laveste invalidepension, enkepension, folkepension til enlige kvinder i alderen 62-66 år, førtidig folkepension til personer i alderen 55-59 år og 60-66 år, hustrutillæg og ægteskabstillæg blev alt sammen afskaffet og erstattet af den nye førtidspension. Heri lå en meget betydelig forenkling. Højeste og mellemste invalidepension blev fastholdt, og ingen af de eksisterende pensionister blev stillet ringere.

I virkeligheden var det en ganske omfattende reform. Der var dog en vis bekymring hos nogle for, at det skulle blive for let at komme på førtidspension. En del mangeårige kontanthjælpsmodtagere uden muligheder på arbejdsmarkedet fik glæde af den nye ordning. Ellers mener jeg, at man må sige, at væksten i antallet af førtidspensionister over tid ikke var større end i fx andre nordiske lande. Det blev naturligvis stærkt understreget, at førtidspensionen stadig var sidste udvej, når revalideringsmulighederne var udtømt.

Det har været tankevækkende at høre socialdemokratiske ministre i 1990'erne give udtryk for, at man gik for langt i 1983. Det er et godt eksempel på de skiftende tider. Man skal huske på, at Socialdemokratiet var forligspartner i 1983, og at man dengang gerne ville være gået endnu videre.

Også børnefamilierne fik forbedringer. Per 1. juli 1984 blev den daværende barselsorlov forlænget fra 14 til 20 uger, plus 2 uger til fædrene. Og året efter forlængedes perioden med yderligere 4 uger, så at den samlede orlovsperiode efter fødslen blev 24 uger plus 2 uger til faderen. Var der tale om for tidligt fødte børn eller børn med lav fødselsvægt, kunne orlovsperioden udvides med op til 3 måneder.

I 1983 gennemførtes også en betydelig forbedring af de økonomiske fripladsregler i daginstitutionerne, som ikke var reguleret siden 1979. Grænsen for opnåelse af friplads blev hævet fra en skattepligtig husstandsindkomst på 80.000 kr. til 135.000 kr.

Det lykkedes tillige at gennemføre forbedringer for hjælpen til personer med vidtgående handicap og kroniske lidelser. Blandt andet

blev denne gruppes betaling for hjælpemidler efter socialindkomsten ophævet, så hjælpemidler igen blev gratis. Dermed vendte man tilbage til princippet om kompensation for handicap uanset indkomst. Ved samme lejlighed blev støtte til køb af invalidebiler forbedret og forenklet.

Såvel besparelserne som forbedringerne blev gennemført frem til udgangen af 1983, og når man gør det samlede resultat op, kan man vel lidt ubeskedent fastslå, at med baggrund i den trængte økonomiske situation, var resultatet ikke så ringe endda. Den heroiske målsætning om at redde velfærdssamfundet blev nået.

I de følgende år var initiativerne på ydelsesområderne mere begrænsede.

Oprindeligt var det hensigten, at dagpengeloftet skulle reduceres fra 90 pct. til 80 pct., som jo var niveauet, da reformerne blev gennemført i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Det lykkedes ikke at skabe flertal for dette forslag, men som nævnt var maksimumbeløbet fastfrosset fra 1982 til 1987. Det lykkedes heller ikke at gennemføre en egentlig dagpengereform hvilende på en højere grad af forsikringsprincipper.

Derimod blev der i 1984 taget skridt til at skabe mere perspektiv i den meget beskedne aktivering med et forslag om at erstatte 2. arbejdstilbud med et uddannelsestilbud på op til 1½ år. Ideen var naturligvis at ruste den enkelte ledige til i højere grad at gøre sig gældende på arbejdsmarkedet. Den lovgivning, hvortil der også var knyttet nogle stramninger i selve systemet, udløste et ramaskrig med store protestmøder og lancering af udtrykket "den sociale massegrav". Det var en ubehagelig debat ført an af store dele af fagbevægelsen, og den bidrog til en nedvurdering af det sociale system, som ikke var hverken rimelig eller behagelig. Men under alle omstændigheder blev det til, at de langtidsledige fik mulighed for at forbedre deres kvalifikationer og dermed for at få et job.

Først i slutningen af 1980'erne begyndte så den egentlige aktivering i det sociale system at slå igennem. Det var ikke mindst princippet om, at man ikke uden videre kunne fortsætte med at modtage kontanthjælp uden at gøre gavn for samfundet, som var med til at

bryde isen. Efter arbejdsmarkedsreformen i 1994 har filosofien i aktiveringspolitikken fundet en mere afbalanceret form.

Blandt væsentlige fremskridt i socialpolitikken skal også nævnes løsningen af de såkaldte samspilsproblemer for folkepensionisterne. Der var efterhånden mange eksempler på, at små indtægter ved siden af folkepensionen kunne medføre en marginalbeskatning på over 100 pct., fordi en række supplerende ydelser til pensionister blev aftrappet samtidig. Grundideen i den nye lovgivning var, at alle ekstra ydelser, fx medicintilskud og varmhjælp, blev aftrappet i forlængelse af hinanden. Og yderst i aftrappingsystemet blev pensionstillægget anbragt. Det var en meget stor forbedring for pensionister med lidt indkomst ved siden af pensionen. Men det kostede også ca. 3 mia.

Et vigtigt punkt på dagsordenen i 1980'erne var arbejdsmarkedspension til alle som et supplement til folkepensionen. På et regeringsmøde på Sauntehus i 1983 blev det besluttet at nedsætte et udvalg i Finansministeriets regi med den opgave at undersøge mulighederne for en arbejdsmarkedspension til de to tredjedele af arbejdsmarkedet, som endnu ikke havde en sådan. Oplægget kom i 1984, men blev lagt til side for en tid – vel bl.a. på grund af en frygt for de fonde, som så skulle etableres. Jeg er imidlertid af den klare opfattelse, at det inspirerede LO til at nedsætte et udvalg om samme emne. Temaet var nu for alvor på dagsordenen. LO's forslag byggede på en stor central fond, som regeringen selvsagt ikke kunne acceptere.

Men i december 1987 kom der skred i tingene. I den såkaldte "Fælleserklæring" fra Regeringen, DA, LO, FTF og SALA blev der skabt enighed mellem Regeringen og arbejdsmarkedets parter om en række centrale spørgsmål, bl.a. med et afsnit, der fastslog enighed om, at det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen her i landet ikke overstiger udlandets. Det blev grundstenen til mange års stram indkomspolitik. I forhold til LO var det en skelsættende begivenhed. LO havde mod til at søge indflydelse på en borgerlig regering. I fælleserklæringen stod der også:

Der er enighed om, at en forøgelse af den private opsparing bl.a. bør ske ved udbygning af ordningerne med arbejdsmarkedspensioner til de grupper, der ikke har supplerende ordninger til folkepensionen og ATP.

Med henblik herpå vil regeringen i det nye år indbyde parterne på det private arbejdsmarked til drøftelser om igangsætning af udvalgsarbejde om pensionsordninger. Udvalgsarbejdet skal bl.a. afdække de tekniske problemer, der vil være forbundet med etablering af sådanne ordninger. Arbejdet skal være afsluttet i efteråret 1988, så det kan give mulighed for en udbygning af ordningerne med arbejdsmarkedspensioner i 1989. Regeringen er villig til at fremsætte forslag til den lovgivning, som eventuelt vil være nødvendig som følge heraf.

Her ligger grundstenen til det udbyggede pensionssystem, vi har i dag. Arbejdet i udvalget var imidlertid ikke uden problemer, og regeringspartierne var efterfølgende ikke helt enige om målet. Et hovedspørgsmål var, hvorvidt der skulle ske en opsamling af de grupper, som ikke fik pension via deres overenskomster. Det medførte bl.a. en debat om, hvad der egentlig lå i teksten fra fælleserklæringen, om at regeringen var villig til at fremsætte forslag til den lovgivning, som eventuelt ville være nødvendig.

Sideløbende var et vigtigt tema at skabe forståelse for den fundamentale omlægning fra et statsfinansieret folkepensionssystem til et system baseret på privat opsparing.

Mange levede endnu med den forestilling, at folkepensionen skulle udbygges og dermed være det fortsat bærende element. I historiens lys er det særdeles interessant at konstatere det stemningsomsving, som fandt sted i løbet af tre-fire år. Hovedårsagen ligger efter min opfattelse på to felter – dels gjorde LO et stort arbejde for at vinde den nødvendige forståelse, dels opstod der en nervøsitæt for, hvorvidt der ville blive råd til at udbygge folkepensionen. Ikke desto mindre blev der allerede i 1989 indgået de første overenskomster om arbejdsmarkedspension, og et stort tal fulgte efter i 1991, således at 85-90 pct. af lønmodtagerne i dag er omfattet af en eller form for arbejdsmarkedspension.

Det skulle så i øvrigt vise sig, at fagbevægelsen hurtigt kom til at prioritere øgede pensionsbidrag højt, så udbygningen kom til at gå rimelig hurtigt. Ingen partier har efterfølgende været interesseret i at finde ordninger for den del af lønmodtagerne, som står uden for overenskomsterne. Imidlertid er der i tilknytning til ATP-systemet fundet løsninger om ekstra bidrag for bl.a. dagpengemodtagere,

efterlønsmodtagere og førtidspensionister, så deres "huller" i indbetalinger bliver formindsket.

Selv om der naturligvis er mangler i det nu omfattende system sammenlignet med et obligatorisk system, som i de øvrige nordiske lande, har vi opnået en betydelig robusthed over for den kendsgerning, at antallet af ældre vil vokse stærkt i forhold til de produktive grupper. Uanset forskellige holdninger til udtrykket privatisering kan man uden at overdrive tale om den største privatisering i nyere tid.

Som nævnt var der i begyndelsen af 1980'erne et opbrud i holdningerne til det sociale system. Der blev talt meget om nytænkning. Det var også på det tidspunkt, at debatten om privatisering dukkede op. Det gav anledning til en slags sprogforbistring. Det upræcise begreb kunne dække over meget, lige fra overførsel af produktionsvirksomhed fra det offentlige til det private, til at den enkelte blev tilskyndet til at vise større ansvar for egen situation og vise større ansvar for sig selv og sine nærmeste. Og som en mellemform inddragelse af privat initiativ og arbejdskraft som supplement til det offentlige tilbud. I socialpolitisk sammenhæng blev overskriften "Privatisering af ansvaret".

I sin milde form rettede kritikken sig mod den måde, socialsektoren arbejdede på. Var der for meget formynderi? For meget kontrol? For lidt imødekommelse af borgernes ønsker og behov? Kritikken blev også rettet mod institutionerne. Skabte de nu også gode og ligeværdige kontakter mellem mennesker, og tog de evnen og lysten fra folk til at tage ansvaret for sig selv?

Den såkaldte omstillingsproces sigtede mod at blødgøre de stive, institutionaliserede, professionelle og bureaukratiske løsninger. Og der blev lagt op til inddragelse af frivillige sociale organisationer i drejningen af socialpolitikken som et supplement, og ikke et modstykke, til det daværende system.

En ny forsøgsbestemmelse i bistandsloven gav hjemmel til, at kommunerne kunne igangsætte forsøg med andre tilbud for børn og unge, og andre institutionsformer for børn og voksne end dem, der var muliggjort i bistandsloven. Der blive ligeledes igangsat forsøg med udbetaling af faste ydelser efter bistandsloven som afløsning af skøns-

princippet. Resultaterne heraf førte til omlægning fra skønsprincippet i midtfirserne.

Der blev udfoldet store anstrengelser for at inspirere kommunerne, og Socialministeriet skrev i 1983 til amtskommuner og primærkommuner og opfordrede til, at man indførte stop for den traditionelle udbygning af daginstitutioner for børn og unge og på samme måde for plejehjem, så der kunne gives plads til nye former for tilbud.

Det var derfor en gave fra himlen, da ældrekommisionen i 1982 barslede med sin betænkning om fremtidens ældrepolitik. Den passede på alle måder i den nødvendige nytænkning. Her blev det netop fastslået, at det drejede sig om, at ældre ikke uden videre var sociale klienter, men for størstedelens vedkommende selvstændige individer, som havde påbegyndt et nyt livsafsnit. De svageste skulle naturligvis have den nødvendige hjælp, der skulle være gode boliger, hjemmehjælp osv., men langt de fleste kunne klare sig selv. Selvaktivitet og selvansvar var nøgleordene. Omsorg skulle afløses af tilbud om aktiviteter, som de ældre selv bestemte og tilrettelagde. Der skulle lægges vægt på de ældres egne ressourcer og gives udfoldelsesmuligheder på egne betingelser. Det medførte masser af forsøgsaktiviteter og en utrolig positiv udvikling.

Ønsket om at fremme de frivillige foreningers og organisationers muligheder for at deltage i løsningen af de sociale opgaver, førte i 1983 til nedsættelsen af et kontaktudvalg mellem de frivillige organisationer og det offentlige. Udvalget skulle først og fremmest bestå af repræsentanter for de frivillige organisationer, der dækkede det sociale område. Opgaven var at fremdrage barrierer for omstillingsvirksomhed og fremkomme med forslag til fjernelse eller opblødning af disse.

Udvalget eksisterer stadigvæk. Og har nu oven i købet fået en bevilgning på 100 mio. kr. til fordeling til frivilligt arbejde i kommunerne. Da det blev nedsat, var modstanden stor. Kritikerne talte om hatte-damernes tilbagevenden, men ikke desto mindre fik det stor betydning, og i dag sætter ingen spørgsmålstegn ved vigtigheden af det frivillige sociale arbejde. Man kan sige, at det gælder alt i forbindelse med fornyelsen og omstillingen, at stort set alle partier betragter det i dag nærmest som en selvfølgelighed.

Jeg brugte selv i 1980'erne følgende formulering: Hjælpen må bygge på respekt for det enkelte individ og udformes således, at den ikke stækker individets livskvalitet og selvaktivitet. Det er der vist bred enighed om i dag.

Lidt frækt kan man sige, at det var godt for samfundet, at Firkløverregeringen fik ansvaret for opbremsningen og dermed skabte luft for Socialdemokratiet til at tænke i nye baner med ansvarliggørelse og accept af, at flere penge ikke nødvendigvis er identisk med mere velfærd.

OMKRING SOCIALKOMMISSIONEN 1991-1993

AF AASE OLESEN

I 1991 blev Socialkommissionen nedsat, uden at dens forslag dog fik større konsekvenser.

Ovenstående citat er hentet fra festskriftet i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001 i Bo Antonsens kapitel "Socialministeriets historie".

Så kort og klart kan det siges, og så kan det jo undre, at socialpolitiske forskere inden for samme år mener, at der i en antologi om velfærdsstatens udvikling må et kapitel med om baggrunden for Socialkommissionens nedsættelse, dens arbejde og konsekvenser for den socialpolitiske udvikling. Det er ikke desto mindre det, man har bedt mig om, naturligvis vel vidende, at jeg som kommissionens formand næppe kan siges at være et uvildigt vidne til de seneste årtiers socialpolitiske udvikling.

Socialkommissionens resultater, udmøntet i ikke mindre end 20 publikationer (analyser, debatoplæg og egentlige betænkninger med forslag) er tilgængelige, og jeg ser det derfor ikke som min opgave at give et koncentrat heraf. Derimod kan det måske have interesse at belyse baggrunden for kommissionens nedsættelse, dens helt særlige status, dens usædvanlige arbejdsform, dens placering i den offentlige debat og dens rolle i den mere interne politiske debat og efterfølgende lovgivning.

Baggrunden

Den socialpolitiske debat i 1980'erne var præget af den stadigt stigende ledighed, fremkomsten af "den ny fattigdom" og en begyndende mistillid til, at vort højt besungne velfærdssystem ("verdens bedste") kunne løse de paradoksproblemer, de udstødningsmekanismer og de økonomiske følgevirkninger, der viste sig efter energikriserne i 1973 og 1979.

Paradoksproblemet bestod i, at der blev flere og flere på passiv forsørgelse samtidig med, at der manglede mennesker i omsorgssektoren i videste forstand, og at et stadig øget arbejdstempo i virksomhederne jog folk ud på sygedagpenge og førtidspension.

Udstødningsmekanismernes karakter blev mere og mere tydelige, efterhånden som ledigheden steg. Troen på, at bare vi fik gang i hjulene og satte ind med uddannelse, ville også de svage grupper få plads på arbejdsmarkedet, fik et knæk, ikke mindst efter det kortvarige opsving i midten af 1980'erne. Flere og flere indså, at vort velmente dagpenge- og kontanthjælpssystem kun førte de svage grupper længere og længere ud i passivitet og afmagt.

Samtidig var det langt op i 1980'erne politisk aldeles umuligt at tale om, at det måske var selve vort fintmaskede sikkerhedsnet, som stod i vejen for en løsning af problemerne.

De økonomiske problemer viste sig i overførselsindkomsternes stadige vækst op gennem 1980'erne. De fik efterhånden karakter af en "gøgeungeeffekt". Udgifterne til de passive ydelser og til folkepension steg så kraftigt, at der ikke blev plads til initiativer på væsentlige fremtidsorienterede områder som fx uddannelse og forskning.

Først med forslaget om en "ungdomsydelse", dvs. en pligt for kommunerne til at tilbyde 18-19-årige et job i stedet for passiv kontanthjælp, blev der under stort politisk postyr slået en lille breche i den massive modstand mod at forlange noget af modtagerne af kontanthjælp. Da lovforslaget bærer min underskrift, kan jeg vel tillade mig at fremhæve, at det var et særdeles uskønt resultat, der kom ud af den politiske behandling på Christiansborg. Den politiske opposition, de kommunale organisationer, arbejdsmarkedets parter og

hele den traditionelle venstrefløj, herunder involverede faggrupper fra sagsbehandlere til socialchefer, var på tærne i en nedsabling af forslagene med anklager for tvangsarbejde, løntrykkeri, nedbrydning af det faglige system og af den kommunale økonomi, genindførelse af 1930'ernes fattigdom og arbejdsløse tiggere!

I den voldsomme debat blandede sig dog også enkelte røster, bl.a. fra den kommunale verden, om det principielt fornuftige i at forlange "noget for noget" hos de helt unge kontanthjælpsmodtagere, og ikke mindst de unge selv gav i avisernes spørgerunder udtryk for, at de gerne ville "arbejde for pengene".

Men "ude i landet", som man siger på Christiansborg, skete der imidlertid en hurtig udvikling. På mine mange møder i perioden 1988 til 1989, hvor lovforslaget var i den politiske vridemaskine, måtte jeg ofte over for en lokal forsamling af fagfolk og lokalpolitikere slå koldt vand i blodet på alt for varme tilhængere af forslaget og fremhæve alle vanskelighederne ved gennemførelsen. Men holdningsændringen var ikke til at tage fejl af: Flere og flere indså, at vort system fastholdt mennesker i en passiv tilværelse, og disse signaler nåede naturligvis også ind på tinge, hvilket man kan overbevise sig om ved at læse de forskellige behandlinger, herunder ændringer af tonen i afvisningerne af de to lovforslag, der skulle til, før loven kunne vedtages.

Ét sted var opbakningen imidlertid 100 pct. – hos statsministeren. Inden regeringen blev sendt hjem på juleferie i 1989, og mens lovforslaget endnu havde en uvis fremtid for sig, dekreterede Poul Schlüter, at vi alle gik hjem og tænkte over, hvordan vi i hvert enkelt ministerium kunne bidrage til udviklingen fra "passiv til aktiv", som slagordet nu var blevet.

Jeg skal ikke her gå i detaljer med de forskellige ministeriers reaktioner, blot for Socialministeriets vedkommende nævne, at jeg afleverede betænkningen "Der er brug for alle" til statsministeren og til offentliggørelse den 3. april 1990.

Derefter arbejdede Socialministeriet videre med "Der er brug for alle" og fik i løbet af efteråret etableret et kommuneforsøg i syv kommuner til ikrafttræden ved årsskiftet 90/91. Hovedtanken bag forsøget var, at ingen er så dårligt stillede, at de ikke kan udfylde

en rolle i samfundet, stor eller lille, at vi skal tage udgangspunkt i den enkeltes evner og positive sider og ikke fokusere på mangler og fejl, og at det i høj grad er den enkelte kontanthjælpsmodtager og førtidspensionist selv, der ved, hvad han eller hun kan bidrage med og har brug for.

Ved valget i december 1990 mistede jeg mit mandat i Folketinget, og Det Radikale Venstre forlod Regeringen. Min efterfølger, Else Winther Andersen, fulgte "Brug for alle"-projektet op, og jeg blev "fhv." – og som sådan interviewet i forskellige sammenhænge. En af journalisterne, som jeg kendte fra hendes tid i Folketinget, var Connie Hedegaard, og så vidt jeg har kunnet "forske" i sagen, er tanken om en Socialkommission med mig som formand opstået i en interviewsamtale mellem Connie Hedegaard og Poul Schlüter. I hvert fald kunne jeg læse i aviserne, at man påtænkte at nedsætte en kommission, som jeg evt. skulle være formand for. Engang i sommeren 1990 blev jeg så kontaktet af statsministeren, som havde en kommission klar. Jeg fik forelagt dens sammensætning og kommissorium, foreslog en enkelt ændring og sagde så ja til jobbet som formand.

Socialkommissionens særlige status

Socialkommissionen havde, så vidt jeg kan se, en helt speciel status i forhold til alle andre danske kommissioner i det 20. århundrede.

For det første er det helt uhørt, at en statsminister nedsætter en kommission under Statsministeriet, som decideret henhører under et ressourceministerium. Jeg kan kun forklare det med Poul Schlüters helt særlige engagement og opbakning til udviklingen fra "passiv til aktiv".

For det andet var Socialkommissionens uafhængige status enestående. Der er næppe noget fortilfælde, hvor en regering har givet en kommission helt frie hænder, dvs. uden garanti for udfaldet. Opgaven lød i al sin enkelthed på at give et sammenhængende bud på, hvordan vi kunne bruge alle de midler, der brugtes passivt, på en ny, bedre og mere aktiv måde. Statsministeren tilføjede yderligere: "I er ingen sparebande"!

For det tredje er det sjældent, at der nedsættes en kommission uden medlemmer fra berørte ministerier og organisationer. De medlemmer,

der blev udpeget, var eksperter på hvert deres område (arbejdsmarkedsforskning, social- og nationaløkonomi og kommunal beskæftigelsespolitik). Kun et enkelt af de syv medlemmer var lokalpolitiker.

Socialkommissionens sammensætning i øvrigt:

Anne Astrup, amtsocialdirektør, Vejle Amtskommune

Ib Juul, borgmester, Herlev

Peder J. Pedersen, professor, Aarhus Universitet

Jørn Henrik Petersen, professor, Odense Universitet

Jan Plovsing, direktør, Socialforskningsinstituttet

Nina Smith, professor, Handelshøjskolen, Aarhus

Uafhængigheden var gennemført. Heller ikke det planlagte sekretariat skulle have reference til noget ministerium.

Sekretariatschefen blev den hidtidige chef for Det økonomiske Råds sekretariat, Jørgen Søndergaard, og han fik helt frie hænder til at udvælge folk fra de enkelte ressortministerier på områder, som kommissionen skulle behandle (finans-, økonomi-, social- og arbejdsministeriet samt fra SFI).

Socialkommissionens kommissorium var åbent og lød således:

Indkomstoverførslerne til personer udgør årligt ca. 150 mia. kr., svarende til 40% af de offentlige udgifter og 24% af bruttonationalproduktet. Mere end 750.000 helårs-personer i den erhvervsaktive aldersgruppe modtager indkomstoverførsler.

Presset på det sociale system er øget betydeligt i de seneste 15-20 år. Samtidig er der sket væsentlige ændringer i familiemønstret, og arbejdsløsheden har i 1980'erne været for høj. Den europæiske integration og de forventede ændringer i befolkningens sammensætning stiller nye krav til fornyelse og mere aktiv udnyttelse af de sociale ressourcer.

På den baggrund er det kommissionens overordnede opgave at fremlægge forslag til, hvordan de menneskelige og økonomiske ressourcer kan udnyttes bedre, og hvordan den aktive linie kan styrkes mest muligt via det sociale system.

Kommissionen skal belyse sammensætningen af modtagerkredsen af de enkelte overførselsindkomster, samt hvordan de enkelte overførselsindkomstmodtageres afhængighed af overførselsindkomster har ændret sig over tiden. Det skal af analysen fremgå, hvilke personer der i særlig grad fastholdes i overførselssystemet, og hvilke personer der kun modtager overførselsindkomster i en kortvarig periode.

Kommissionen skal analysere niveauet for overførselsindkomsterne og vurdere modtagernes incitamentter til at komme ud af overførselssystemerne og ind på arbejdsmarkedet. Endvidere skal kommissionen belyse problemerne dels med den del af arbejdsstyrken, som ikke er i stand til at leve op til de stigende effektivitetskrav, dels problemer for særlige grupper af ledige og ældre. De unges problemer skal analyseres, herunder deres vej ind på arbejdsmarkedet. I forlængelse heraf skal også belyses forholdene i forbindelse med afslag af aktiveringstilbud i form af arbejds- eller uddannelsestilbud.

Samspelet mellem skattesystemet og de sociale ordninger skal vurderes, og mulighederne for at skabe større sammenlignelighed mellem sociale ordninger og lønindkomst via en forenkling af tildelings- og udmålingskriterier skal overvejes. Desuden skal kommissionen overveje, hvilke krav den øgede internationalisering vil stille til de sociale ordninger.

Kommissionen skal endvidere belyse samspelet mellem det offentlige sociale system og private organisationers sociale arbejde, og hvor grænsen går for det offentlige virke på det sociale område. Ressourceanvendelsen i det administrative system, i behandlingssystemet og i de private organisationer skal i denne forbindelse analyseres.

På grundlag heraf skal kommissionen overveje og evt. stille forslag om ændringer vedrørende indkomstoverførslerne. I forslagene skal indgå overvejelser om bedre udnyttelse af overførselsindkomstmodtagernes egne ressourcer og mulige ændringer i finansieringen, herunder anvendelse af forsikringsordninger i det sociale system. Formålet skal være at skabe et fremtidssikret, mere sammenhængende og forenklet system af overførsler med henblik på at anvende midlerne mere aktivt.

Kommissionen skal afgive sine forslag til regeringen 1. september 1992.

Det er indlysende, at tidsfristen var helt urealistisk, hvorfor sekretariatschefen hurtigt fik tilsagn om, at vi kunne arbejde videre i 1993.

Hermed øgedes usikkerheden mht. mulighederne for, at kommissionens arbejde ville få indflydelse på den faktisk førte politik.

I sig selv er en uafhængig kommission uden de gængse repræsentanter for LO/DA og KL/ARF reelt uden sikkerhedsnet, og når man så tilmed måtte konstatere, at det var højst uvist, om Regeringen blev siddende valgperioden ud, var vi klar over, at skulle arbejdet have udsigt til at bære frugt, måtte det alene stå sin prøve på kvalitet og vores evne til at trænge igennem tabuer og politisk træghed.

Helt fra de allerførste samtaler, jeg havde med sekretariatet, stod det klart for os, at vi var oppe imod de mest indgroede forestillinger om vores velfærdssystem, og at vi ikke kunne undgå at træde på mange særinteresser.

Kommissionen var fra sit første møde klar over, at målgruppen så at sige var hele den danske opinion, og at der for at vende den, måtte mere til end en sædvanlig teknisk betænkning på 4-500 sider.

Før arbejdet kom rigtigt i gang, fik jeg til en avis sagt, at Vandkunst 3, som var kommissionens adresse, ville blive et "slagtehus for hellige køer".

Kommissionens arbejdsform

Selv med udskydelsen af afleveringsfristen var kommissoriet en voldsom mundfuld, og behovet for at opdele arbejdet i overskuelige afsnit og for at prioritere var indlysende. Ved vejs ende måtte vi konstatere, at tiden ikke havde rakt til at gøre meget ved samspillet mellem det offentlige system og de private organisationer, ligesom forsikringsordningernes anvendelse i det sociale system ikke blev belyst.

Det sidste hang sammen med, at vi ikke fik den fornødne tid til at gennearbejde hele pensionssystemet, sådan som jeg havde set hen til. I sommeren 1993 havde vi en ny regering, og der var ikke nogen, der ønskede kommissionens funktionstid forlænget – og da slet ikke for at grave videre i de ældres vilkår!

Men da kommissionen indledte sit arbejde i august/september 1991 var det altoverskyggende spørgsmål: Hvor skulle vi begynde? Hvordan skulle vi overhovedet gribe den kolossale opgave an?

Vi blev hurtigt enige om, at den naturlige, om end ret banale opdeling ville være: de unge – midtergruppen – de gamle, og at vi ville gøre én gruppe færdig, før vi gik til den næste. Ikke mindst det politiske behov for en hurtig udmelding vedrørende de unge afgjorde sagen.

Vi vedtog, at for hver af de tre aldersgrupper ville vi først udgive en analyse af de eksisterende vilkår og problemer. Dette baggrundsstof, som i andre betænkninger ofte henvises til bilagsafsnittet, skulle endvidere i let tilgængelig form udgives i en debatpjece, der skulle offentliggøres med størst mulig pressedækning. Efter en debatfase på et par måneder skulle vi så udgive selve forslagsrapporten, hvor vi så vidt muligt kunne nå at tage bestik af debatten. Denne procedure var usædvanlig og – viste det sig efterhånden – helt afgørende for gennemslagskraften i den offentlige debat.

Denne måde at lave betænkning på var ny, og den lykkedes over al forventning. Normalt sidder en kommission for lukkede døre, og når betænkningen er ved at være klar, “siver” der ofte nogle løse konklusioner eller – endnu “bedre” – rygter om intern uenighed i kommissionen, hvorefter al presseomtale drejer sig om dette, og politikerne når at låse sig fast i afværgende udtalelser på et alt for løst grundlag.

Dette undgik vi fuldstændig. Vi kørte et helt åbent løb i forhold til pressen, kun en enkelt avis (Politiken) slog en skæver og meldte på forsiden, at kommissionen i betænkningen for midtergruppen ville komme med et forslag om borgerløn!

Der var mange grunde til, at metoden lykkedes. Med udtrykket “lykkedes” mener jeg, at det lykkedes at få en bred debat i den trykte presse og i radioen og delvis i TV, på utallige møder og konferencer over hele landet og med et bredt udsnit af fagfolk og politikere.

For det første vil jeg pege på, at vi havde et sekretariat, der evnede at udtrykke sig i et forståeligt sprog i selve analyse- og forslagsbetænk-

ningerne. Det var også sekretariatets fortjeneste, at man fandt en journalist og økonom, som var villig til skrive en forkortet, populær udgave af vore konklusioner i små overkommelige og illustrerede debatoplæg. Debatoplægget for de unge "Sortering for livet" blev nærmest revet væk og blev også brugt i undervisningssammenhæng i de ældste skoleklasser. Til debatoplæggene brugte vi også tegnere, som var villige til at "tegne efter ordre", og de gjorde deres til, at vore analyser blev forstået.

Det var i øvrigt interessant at konstatere, hvordan debatoplæggene inspirerede avisernes egne tegnere til at illustrere og popularisere vore udmeldinger.

En væsentlig forudsætning for en god pressedækning var en grundig forhåndsorientering af den dengang eksisterende klub af erfarne journalister, der beskæftigede sig med det socialpolitiske stof. Det var før, det blev moderne, at journalister hele tiden skal skifte sagsområde!

Vi havde fra begyndelsen lagt en arbejdsplan med angivelse af, hvornår man kunne forvente at få tilsendt vore betænkninger. Forud for alle offentliggørelser afholdt vi pressemøder, som var meget velbesøgte.

Den efterfølgende omfattende presseomtale af kommissionens arbejde betød, at der var betydelig interesse for vort arbejde, også mens vi arbejdede med problemerne og ikke havde lagt os for fast på løsningsforslagene. Dermed kom vi så tæt på et "åbent kommissionsarbejde", som det vel er realistisk at opnå, og jeg kan ikke erindre, at denne åbenhed på noget tidspunkt stillede sig hindrende i vejen for en saglig diskussion i kommissionen.

Debatten om kommissionens analyser og forslag foregik på mange felter:

1. Radioens P1 havde på det tidspunkt en formiddagsprogramflade, der fokuserede på socialpolitik. Her arrangerede programmedarbejderne Egon Clausen og Karl Johan Mikkelsen en slags "Lytternes Tænk tank", hvor de efter en præsentation af vore synspunkter fik lyttere til at ringe ind og komme med kommentarer

og forslag. Det var naturligvis ikke noget, vi havde kunnet regne med i forvejen – det var rent og skært held – og der blev lyttet til båndoptagelser af radioudsendelserne på Vandkunsten! Det almindelige indtryk fra tænketanken var, at folk var ved at miste troen på, at der nogensinde ville blive arbejde til alle. Forslag om borgerløn og arbejdsdeling optog lytterne, men også indslusningsløn og almindelig løntilbageholdenhed blev foreslået. Næsten alle omtalte situationen som paradoksal.

2. En række organisationer og uddannelsesinstitutioner satte reaktionen på Socialkommissionens betænkninger i system, således at forstå, at de efter hver udgivelse indkaldte til møde om emnet.
3. Kurser og konferencer for faggrupper inden for det sociale og uddannelsesmæssige område satte vore betænkninger til debat. Der findes ikke en samlet opgørelse over, hvor mange foredrag kommissionens medlemmer har holdt, men for mit eget vedkommende løb det op til ca. halvandet hundrede i den tid, kommissionen arbejdede, efterfulgt af flere års langsomt aftagende interesse for sagen med foredrag i forskellige forsamlinger (kommunalpolitikere, erhvervsorganisationer, faggrupper her i landet og i de øvrige nordiske lande, kvinde- og ældreorganisationer m.fl.).
4. Efterhånden som arbejdet skred fremad, opnåede vore betænkninger også status som “lærebøger” på universiteter og sociale højskoler. Her var det især “hovedbetænkningen” om midtergruppen og de tilhørende mere tekniske bilag, som interesserede.
5. I hvilket omfang kommissionens arbejde er blevet gjort til genstand for analyser og studier, har jeg ingen registrering af. For mit eget vedkommende har jeg afgivet en del interview til studerende og journalister, som har skullet beskrive kommissionens arbejde eller redegøre for aktiveringslinjen i dansk politik. Kommissionens øvrige medlemmer har ligeledes skriftligt og mundtligt i Danmark og i udlandet redegjort for kommissionens arbejde, men der findes næppe heller her en samlet registrering.

Socialkommissionens indflydelse på den efterfølgende lovgivning

Som det allerede er nævnt, arbejdede Socialkommissionen i udpræget grad uden politisk sikkerhedsnet. Den nye regering, der trådte til i januar 1993, havde hverken lod eller del i dens nedsættelse.

Socialdemokratiet havde i 1991 direkte udtrykt skepsis i forhold til, om kommissionen overhovedet ville være i stand til at fremkomme med brugbare forslag til noget som helst. Efter sin tiltræden fik statsminister Nyrop Rasmussen en orientering om, hvor langt arbejdet var fremme, og vi blev bedt om at fremskynde betænkningen om midtergruppen, så den ikke kolliderede med den nye regerings forslag til en arbejdsmarkedsreform.

Mens forslagene om de unge havde mødt udbredt politisk velvilje og mere eller mindre smittede af i den aktuelle lovgivning i 1990'erne, var der ingen nævneværdig afsmitning på arbejdsmarkedsreformen, der blev vedtaget i juni 1993.

Først med loven om aktiv socialpolitik med ikrafttræden 1. juli 1998 slog aktiveringstanken helt igennem, men – og det skal understreges – på ganske andre præmisser end dem, Socialkommissionen havde foreslået.

Formålet med kommissionens arbejde var jo – i henhold til kommissoriet – “at skabe et fremtidssikret, mere sammenhængende og forenklet system af overførsler med henblik på at anvende midlerne mere aktivt”.

Specielt kravet om sammenhængen i systemerne spillede en stor rolle i kommissionens arbejde. Derfor tog vi helt grundlæggende fat på en ydelsesreform, en aktiveringsreform og en finansieringsreform og indpassede alle delforslag i disse overordnede forslag.

Dette var ikke Regeringens ærinde. For den handlede det primært om at knække ledighedskurven. På et senere tidspunkt gjorde den daværende socialminister Karen Jespersen opmærksom på, at det var uden realitet at forestille sig, at man kunne ende med et system, hvor alle ledige, kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere fik samme tilbud og vilkår – det måtte fortsat være to adskilte verdener.

Hvor langt fra realiteternes verden “systemet” opfattede Socialkommissionens arbejde, fremgår af et notat fra Socialministeriets udviklingskontor, dateret 17. februar 1995 (j.nr.: 0510-89), omhandlende “Socialkommissionens reformforslag til et fremtidssikret, sammen-

hængende og forenklet ydelsessystem". Heri gennemgås baggrunden for og sigtet med forslagene, de tre hovedreformer og en kort beskrivelse af de enkelte forslag om unge og midtergruppen. Ældreforslagene nævnes ikke.

For hvert enkelt forslag gennemgås ligheder og forskelle med de i praksis gennemførte forslag på aktiveringsområdet og ændring af finansieringen (50/50 pct.) samt de overvejelser, ministeriet har gjort sig indtil 1995 mht. yderligere skridt i retning af kommissionens forslag, herunder en førtidspensionsreform, der som bekendt fik en meget lang tilblivelsestid. Forslagene om forenkling, bruttoficering og en overgang fra erhvervsevnekriterium til funktionsevnekriterium, der nu træder i kraft den 1. januar 2002, ligger tæt op ad de forslag, der er beskrevet i midtergruppebetænkningen.

I midten af 1990'erne arbejdede flere partier internt med dele af Socialkommissionens forslag på social- og arbejdsmarkedsområdet. Men at det aldrig blev den etablerede lovmaskines ærinde, fremgår med al ønskelig tydelighed af det nævnte notats afsluttende afsnit:

Generelt kan man sige, at Socialkommissionens reformforslag ikke er gennemført – og næppe kan tænkes gennemført – inden for en overskuelig tid, fordi forslagene ikke tager hensyn til, hvordan man bevæger sig fra nu til utopi. Forslagene hænger sammen. Umiddelbart vil mange måske mene, at den indretning af socialpolitikken, som den udmønter, er god. Men når man skal overveje, hvorledes man bevæger sig fra et system til et andet, vil man opdage, at det er nødvendigt at stræbe efter fremtidige systemer, der er tilpasset muligheden for at bevæge sig fra et system til et andet.

Derfor er spørgsmålet om en generel finansieringsomlægning også meningsløs. Ydelser og finansiering hænger sammen. På nogle områder er der sket en finansieringsomlægning, der imødekommer kommissionens forslag. Men igen ud fra overvejelser, som har sammenhæng med den konkrete lovændring. For eksempel er der på aktiveringsområdet med Den kommunale aktiveringslov, mark II, indført ændret finansiering af de aktiveredes forsørgelse, der nu i alle tilfælde er en 50% statsrefusion. Derimod skal driftsomkostningerne fra 1996 indtil videre finansieres via en pulje. Det er tilsyneladende en delvis gennemførelse af kommissionens forslag. Da kommissionens forslag knytter sig til et helt andet forsørgel-

ses- og aktiveringssystem, kan denne ændring imidlertid næppe tages til indtægt for en delvis realisering af kommissionens finansieringsreform.

Tager man derimod udgangspunkt i de enkelte elementer fra reformforslaget, viser notatet dog samtidig, at der er taget en række initiativer, som dels svarer til og dels peger i samme retning som Socialkommissionens forslag.

Dette citat viser mere end meget andet, hvorfor det er nødvendigt – i det mindste en enkelt gang pr. århundrede – at nedsætte en uafhængig kommission. Hvis der havde været ministerielle embedsmænd involveret i Socialkommissionens arbejde, var en række forslag blevet kvalt i fødslen med henvisning til, at de var utopiske. Det fremgår ikke af notatet, hvori det utopiske består. Det er jo netop i springet fra det eksisterende over i en ny retning, man har brug for den politiske indsats. Barriererne beskrives ikke her, men kendes kun alt for godt: Forslag, der involverer flere ministerier på én gang eller endog flytter grænsepælene mellem de enkelte ministerier (i dette tilfælde mellem social-, arbejds-, undervisnings- og indenrigsministerierne), er utænkelige eller altså utopiske i en embedsmandstankegang. Det samme kan siges om forslag, der berører magtbalancen mellem centraladministrationen og organisationerne, det være sig de kommunale eller de faglige på arbejdsmarkedet.

Det betyder, at den decentraliserede velfærdsstat med de mange aktører og med en vidtforgrenet ansvarsfordeling i praksis er urørlig i en sådan grad, at der næppe tidligere i historien har været så snævre rammer for den politiske stræben og formåen som i dagens Danmark.

“Velfærdsstaten er gået danskerne under huden” – i mere end én forstand!

Nedsabling af Socialkommissionen

Uden at gå i detaljer med Socialkommissionens forslag har jeg i det foregående forsøgt at beskrive, hvordan vore forslag blev til, og hvordan de blev modtaget i offentligheden. Uanset om der var tale om positiv eller mere afdæmpet modtagelse, anerkendte man overalt, at der var gjort et sobert stykke arbejde af et kompetent sekretariat, og

at der med vore betænkninger var tilvejebragt et velfunderet grundlag for velfærdsdebatten.

Dette fik en brat ende med analyserne og forslagene for de over 60-årige.

Beskrivelsen af pensionisternes økonomiske vilkår sammenlignet med øvrige befolkningsgrupper udløste en sand telefonstorm mod kommissionens sekretariat, dens medlemmer og mod mig som formand. At beskrive det, vi i dag godt må kalde "det grå guld", som ganske velaflagt, var i 1993 et tabubelagt område. De ældre var fattige, mishandlede af det offentlige system og på alle måder ynkværdige – hvis jeg skulle tro meldingerne i medierne og i den rødglødende telefon. Jeg havde prøvet det før gennem næsten 14 år i Folketinget, men vore unge studentermedhjælpere, der passede telefonen i kommissionens sekretariat, fik lært et og andet om tabuemner i politik!

Heldigvis rystede kommissionen (næsten) ikke på hånden. Når jeg har parenteser med, kræver det en forklaring: Jeg er personligt af den opfattelse, at der var et flertal i kommissionen for at foreslå efterlønnen ophævet med en rimelig lang overgangsordning. Efterlønnen blev indført på et falsk grundlag (dokumenteret i vore analyser) og er enestående og ukendt i andre velfærdssystemer. Den er meget kostbar og uholdbar på længere sigt og burde udfases i begyndelsen af det nye århundrede. Når det ikke blev kommissionens forslag, skyldes det, at der ikke var enighed om det blandt de syv medlemmer, og bortset fra et par enkelte mindre væsentlige spørgsmål ville dette have været det første alvorlige tilfælde af uenighed af principiel karakter. I dag fortryder jeg, at vi ikke bare talte flertallet og mindretallet op og gjorde rede for vore synspunkter på efterlønnen, men det var måske netop på grund af den voldsomme "støj" efter analyserne, at vi valgte kompromiset: Efterlønnen bør udsættes til 63 år efter en lang overgangsfase. Det var under alle omstændigheder et bedre råd til politikerne, end det, de senere fulgte: en forringelse af efterlønnens niveau for 60-62-årige. I Socialkommissionens forslag var indbygget bedre muligheder for nedslidte, for førtidspension og for reel ligestilling for alle på arbejdsmarkedet, uanset alder.

Men ellers rystede vi som sagt ikke på hånden: Målet var trykthed i alderdommen med muligheder for fleksibel tilbagetrækning og

med det samfundsmæssige sigte at forhøje den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder. Forslagene omfattede afskaffelse af indtægtsreguleringen af folkepensionens grundbeløb, som var blevet indført i hhv. 1983 og 1993, fastholdelse af folkepensionens niveau, men med mulighed for at gå på pension allerede fra 63 år eller udskyde tidspunktet til efter 67, med deraf følgende konsekvenser for den månedlige pension resten af livet.

En sådan ordning findes allerede i andre lande og også i forskellige danske pensionsordninger. Derudover indeholdt betænkningen om de ældre forslag til, hvordan vi mest nænsomt kunne tackle den problematik, som den demografiske udvikling fører til som følge af en øget forsørgerbyrde om 20-30 år. Det indebar, at vi på langt sigt skulle afdæmpe reguleringen af folkepensionen, så den over en lang årrække kom på linje med grundbeløbet i det fælles ydelsessystem, som alle vore forslag byggede på.

Det væsentligste råd til regering og folketing var at forberede sig i god tid, så vi kan undgå ubehagelige hovsaløsninger, når tiden er inde.

Allerede da vi udgav analyseberetningen, skete der det usædvanlige, at finansministeren offentligt tog afstand fra kommissionens fremskrivninger. Senere tog også statsministeren del i debatten og advarede mod "overdramatisering" af virkningen af forsørgerbyrden.

I en skrivelse (som formentligt er sendt til pressen under en eller anden form) af 17. september 1993 skriver finansministeren direkte:

Socialkommissionens rapport har allerede givet anledning til en diskussion af nødvendigheden af at justere reguleringen af folkepensionens grundbeløb. Regeringens synspunkt er fuldstændig entydigt, at en sådan debat er urimelig og bør afvises.

Sådan lød det altså, før vi endnu havde formastet os til at fremkomme med vore forslag!

På møder beskyldte den vrede finansminister Socialkommissionen for at have "afsporet den offentlige debat", mens statsministeren i en pressemeddelelse fremhævede, at tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet vil blive udskudt, når presset på arbejdsmarkedet stiger.

Begge ministre sætter spørgsmålstegn ved, om udgifterne til service vil stige med det øgede antal ældre, sådan som Socialkommissionen havde forudsat.

Da vor sidste betænkning om de ældre var afleveret med de ret forsigtige forslag til langsigtede ændringer, fik kritikken en næsten skinger tone. På et offentligt møde i januar 1994 kaldte finansministeren debatten om pensionernes fremtid for “en snøftende utidig diskussion”, og for at man ikke skulle være i tvivl om adressaten føjede han til: “Jeg tror ikke en døjt på disse eksperter, der er fundet frem til lejligheden. Hvis man ikke kan give et lødigt bidrag, skal man afholde sig fra at skabe hysteri”!

Jeg kan sagtens som “forhenværende” sætte mig ind i, at det er ubehageligt for aktive politikere at få sat problemer på den politiske dagsorden, som man ikke har et godt svar på. Men det er alligevel interessant, at man har fundet det nødvendigt at bruge så mange ukvemsord – det havde vel været lettere at tie os ihjel? Det lykkedes jo Regeringen at gøre grundbeløbet indtægtsafhængigt, også for de over 70-årige, så at sige uden at nogen opdagede det, og måske har man allerede i 1994 vidst, at man ikke kunne undgå at røre ved efterlønnen? Kun den ene del af det senere efterlønsindgreb forløb næsten ubemærket, nemlig nedsættelse af folkepensionsalderen til 65 år. Det var et forslag, vi også havde under overvejelse i Socialkommissionen, men vi valgte i stedet den fleksible model.

Ser man tilbage på den voldsomme debat i midten af 1990'erne om “ældrebyrden” eller “ældrebomben”, må man konstatere, at resultatet for dem, det angår, nemlig de erhvervsaktive, der skal på pension om 20-25 år, nok er blevet, at de simpelthen ikke tror på, at der vil være en almindelig folkepension til den tid. Og det er ærgerligt, når man ved, at det netop var Socialkommissionens udtalte ønske at foreslå en plan for politikerne, således at det kunne lade sig gøre at bevare folkepensionen.

Det gjorde vi, fordi vore analyser viste, at der fortsat i 2020 og 2030 vil være en stor del af befolkningen, som ikke er dækket tilstrækkeligt af arbejdsmarkedspensioner og private pensioner. Tilliden til, at man vil kunne planlægge en rolig og afbalanceret udvikling uden hovsolutionsninger, fik et afgørende knæk med ændringerne af efterlønnen.

Socialkommissionens arbejde vil naturligvis gradvis aftage i betydning, som noget man kan skele til i aktuel politik. Betænkningerne, og især analyserne, vil blive til historiske dokumenter, der fortæller om de unges og de udstødtes vilkår i verdens mest udbyggede velfærdssystem i 1980'ernes Danmark. Jeg håber, at kommissionens påpegning af vort systems svagheder og dets direkte mangler vil medvirke til, at vi altid er opmærksomme på, at de velfærdsordninger, vi vedtager i den bedste mening, næsten altid også har utilsigtede bagsider. I 1980'erne og 1990'erne var det udstødningen og polariseringen. I de kommende årtier kan bagsiderne få andre navne, men der vil altid være en risiko, der følger med ethvert nyt velfærdstiltag.

DEN KOMMUNALE DANSKE VELFÆRDSSTAT – GENNEM FIRE SOCIALREFORMER OG FIRE MELLEMTIDER

AF VIGGO JONASEN

Hvem sender sundhedsplejersken på besøg hos os, når en ny dansker er kommet til verden? Hvor går vi hen for at skaffe plads i daginstitutionen? Hvem henvender vi os til, når barnet skal i skole? Hvor får vi sygedagpengene, når arbejdsgiveren ikke længere betaler? Hvem sender hjemmesygeplejersken ud, når vi skal have sygebehandling i hjemmet? Hvor får vi bistandshjælp eller jobtilbud, når vi ikke har adgang til arbejdsløsheds-kassen? Hvor får den handicappede hjælpemidler, boligindretning og revalideringshjælp? Hvor kan den gamle få anvist en egnet bolig eller få hjemmepleje og hjemmehjælp, adgang til dagcenter, klubaktiviteter eller plejehjem? Hvem udbetaler hans folkepension? De nordiske lande er de eneste i verden, som har ét fælles svar på disse spørgsmål: kommunen (Andersen, 1996).

Velfærdsstaten og dens institutioner er ikke lig med kommunerne.¹ Men som det vil fremgå af det følgende, spiller kommunerne en stor rolle – dels via de aktiviteter, der er udviklet i tilknytning til kommunerne, dels via de relationer, som institutioner, oprettet uden

1. Om begreberne “velfærd”, “velfærdsfunktioner” og “velfærdsstat”, se Jonasen, 1998, kap. 2. Om kommunestyrets historiske udvikling i relation til socialpolitikken, se samme, kap. 3-8.

for det kommunale organisationsapparat, har med kommunerne. Udviklingen til det system, vi har i dag, kan opdeles i fire socialreformer og fire mellemtider.

Den første socialreform: 1799-1803

Ordningerne for hhv. København, købstæderne og landsognene blev bygget på de under enevælden eksisterende administrative strukturer. Fattigforsorg udøvedes i den geografiske enhed fattigdistriktet, på landet lig med sognet. Forsorgen for de fattige gik ud på, at sognet skulle yde:

... de Fattige, som ei ved egne Kræfter på lovlig Maade, kunne erhverve sig nødtørftig Underholdning og saaledes uden andres Hiælp, enten gandske, eller for en Deel maatte savne den Føde, Klæde, Husly, Varme og Pleie i Sygdoms Tilfælde som er dem uundværlig til at vedligeholde Liv og Helbred”, og hvad angår fattige børn “Undervisning og Opdragelse”.

Fattigdistriktet administreredes af sognekommisionen. Sognekommisionen fik sognepræsterne som nøglepersoner og magistratsmedlemmer hhv. store jordejere som faste medlemmer. Man brugte det kirkelige hierarki som tilsynsmyndighed. I 1799-ordningen for København tilføjedes som noget nyt fattigforstanderen, en frivillig borger, som skulle:

have et vaagent Øie med enhver ved Fattigvæsenet indskreven, og sig i Districtet erholdende, Fattig; at opmuntre og tilholde dem til Arbeidsomhed, Huuslighed, Orden og Reenlighed; at drage Omsorg for og have Tilsyn med: at de i Sygdoms tilfælde faar Kuur og Pleie, med videre, som til fornøden og godmodig Ombue for den Trængende og Lidende henhører.

Fattigforstanderen bliver ligeledes et led i 1803-ordningerne for købstæder og landlige kommuner. Fra de ovenfra udpegede fattigforstandere udvikler sogneforstanderskabet (1837/1841), legitimeret ved valg “fra neden”, sig.

Det skal bemærkes, at enevældens socialreform ikke indeholdt nogen stigmatisering af fattighjælpsmodtagerne. Til enevældens idegrund-

lag hørte tanken om en af Gud bestemt ulighed, hvor fattigdom var en af Gud bestemt skæbne, og pligten for de af Gud begunstigede til at yde almisse til de fattige var blot en del af den til rigdommen knyttede forpligtelse.

Mellemtiden I: 1803-1891

Tiden mellem den første og den anden socialreform er præget af økonomisk omstrukturering og den politiske liberalismes fremvækst. Liberalismen sætter lighed mellem mennesker som norm og fattigdom som udtryk for afvigelse og mindreværd. I 1809 og 1824 indskrænkes fattighjælpsmodtagernes selvbestemmelsesret, bl.a. deres ret til at indgå ægteskab. Forslagene herom kommer fra sognekommisioner, og ved grundlovens udstedelse i 1849 fastslås det i bred politisk enighed (om end ikke i enstemmighed), at valget og valgbarhed mistes ved modtagelse af fattighjælp.

I samme periode ser vi en fremvækst af ikke-kommunale organisationer og institutioner til håndtering af forsørgelses- og socialisationsproblemer bl.a. som følge af det værdighedstab, der er knyttet til modtagelse af fattighjælp. Vigtige er sparekasser (fra 1810), frie sygekasser (dvs. uden for lavsvæsenet, fra 1841) og fagforeninger med arbejdsløsheds-kasser fra omkring 1870. Hertil kommer en del socialfilantropiske selskaber og kristelig-konservative arbejderforeninger fra 1850'erne. I 1880'erne omsatte socialfilantropiske foreninger i København lige så store beløb som Københavns Kommune (*Filantropien*, 1994). I 1856 oprettes ved lov De fattiges Kasse i hvert sogn til hjælp for fattige uden for fattigvæsenet og med sognepræsten som central administrator. Et formål hermed var at kunne yde hjælp uden fattighjælpens stigmatiserende virkning, som i sig selv antoges at kunne befordre en social deroute. De fattiges Kasse skulle finansieres ved frivillige bidrag. Frivilligheden gav ikke penge nok, og det blev almindeligt, at kommunekassen spædede mærkbart til (i 1872 40 pct.). For især forældreløse børn oprettedes fra 1837 foreningsejede døgninstitutioner, som i en vis udstrækning fik børn i pleje fra sogneforstanderskaberne, som havde forsørgelsespligten efter 1799-1803-lovene. For ubemidlede enlige forsørgere blev der lovgivet i 1888 om ret til at få faderens børnebidrag udlagt forskudsvis af kommunen – bidraget blev betragtet som fattighjælp, ydet til faderen. Videnskabeliggørelse af behandlingen af sindssyge gav

anledning til oprettelse af statshospitaler for sindssyge. Fagliggørelse af behandling af handicappede udviklede sig inden for private foreninger, især Samfundet og Hjemmet for Vanføre (Sahva), som drev skoler for vanføre, værksteder for protesefremstilling og specielt fodtøj og senere ortopædisk hospital.

Et ledemotiv for mange af foreningsdannelserne var ønsket om at gøre det muligt for mennesker at blive i stand til at arbejde – at holde sig fri af fattigvæsenet og dermed bevare deres værdighed.

Den anden socialreform: 1891-92

Den anden socialreform bestod af tre love:

- en om det offentlige fattigvæsen: Den var en revision af 1803-fattiglovene, hvorved visse grupper af fattighjælpsmodtagere blev undtaget fattighjælps retsvirkninger (personer, som uden egen skyld var fattige: blinde, døve, åndssvage, anstaltsanbragte sindssyge, syge, der har opbrugt sygekassehjælpen, forliste søfolk, soldaterfamilier under krig),
- en om alderdomsunderstøttelse til værdigt trængende uden for Fattigvæsenet, og
- en om statstilskud til anerkendte sygekasser for ubemidlede.

Fattiglov og alderdomsunderstøttelseslov byggede videre på sognerådene og på skattefinansieringen, mens alderdomsunderstøttelsesloven indførte en ny konstruktion: 50 pct. statsrefusion af udgifter til alderdomsunderstøttelse. Sognerådene og byrådene skulle altså administrere to ordninger for gruppen af fattige gamle: De skulle tildele hjælpen, de skulle udmåle den skønsmæssigt, og de skulle beslutte, om den skulle ydes efter den ene eller den anden lov. Sygekasseloven byggede på sygekasserne, som var vokset frem siden ca. 1841, og som nu blev overbygget med et statsligt tilsyn og tilskud, dvs. kendte elementer. Ved siden af fattigloven eksisterede fortsat Lov om de fattiges Kasse fra 1856 for værdigt trængende uden for fattigvæsenet.

Et vigtigt motiv bag 1891-socialreformen var for både bønderne i partiet Venstre og herremændene i partiet Højre, som var forligspartnere, at fjerne noget af grundlaget for det voksende Socialdemokratis samfundskritik ved at mindske stigmatiseringsvirkningen af at mod-

tage hjælp – især hjælp til fattige gamle. Et andet vigtigt motiv var at flytte en større del af finansieringsbyrden over på byerne(s arbejdere): Refusion/statstilskud finansieredes ved vareafgifter.

Mellemtiden II: 1891-1933

I tiden mellem anden og tredje socialreform blev en del nye institutioner oprettet, hhv. lovreguleret. Vedrørende forsørgelse blev De fattiges Kasse i 1907 omdøbt til *Hjælpekassen*, stadig med stort kommunalt engagement, men formelt uafhængig. I 1899 blev der ved lov indført forsikringspligt for (industri-)arbejdsgivere til sikring af arbejdere ved arbejdsulykker. Forsikringen skulle tegnes i et anerkendt ulykkesforsikringselskab. Fagbevægelsens a-kasser fik i 1907 statstilskud og statstilsyn efter nogenlunde samme model som sygekasserne 15 år tidligere. A-kasseloven indeholdt også pligt for a-kasserne til at anvise de ledige til arbejde og til at straffe udeblivelse. I 1913 blev der på krav fra arbejdsgiverne oprettet en statslig Arbejdsanvisning, som skulle anvise ikke-organiserede og foretage tilsynet med a-kassernes anvisning. Heri er altså et ganske stærkt element af kontrol og socialisering. I 1921 oprettedes en invalideforsikringsordning, der byggede dels på sygekasserne, dels på kommunerne, og med en landsdækkende Invalideforsikringsret som besluttende myndighed. Ordningen var delvis bidragsfinansieret. Samtidig blev der indført fast takst for alderdomsunderstøttelsen – et gammelt krav fra arbejderbevægelsen (se Palle Bruus' kapitel her i bogen).

Vedrørende socialisation skabtes ved Folkeskolelov fra 1899 og Højere Almenskolelov fra 1903 den kommunale "enhedsskole" med det formål at lette en opadgående social mobilitet. I 1905 oprettedes en ny type institution, værgeråd (med overværgeråd som kontrolorgan), med tilsyn med børns opvækst som opgave og med beføjelse til at give forældre henstillinger og pålæg. Værgerådene blev nedsat uden for det kommunale system, men spillede sammen med det ved anbringelse af børn i børnehjem. Initiativet kom bl.a. fra dommere, politifolk, lærere og præster, der ønskede en mere human og pædagogisk håndtering af unge lovovertrædere (kommission nedsat i 1895). Et par kristelige foreninger for "faldne kvinder" og "udsatte unge kvinder" blev stiftet omkring 1906.

Vedrørende socialisation og sundhed havde Socialdemokratiet i sit 1888-program universalistiske forslag til indretning af samfundet, som fx vederlagsfri heldagsskole med bespisning for alle børn og vederlagsfri læge-, hospitals- og jordemodertjeneste – krav, som delvis blev realiseret i nogle kommuner. Et gennemgående tema er at yde hjælpen til alle ved behov finansieret via skatten. Derved undgår man stigmatisering af fattige, fordi de ikke skal søge hjælpen på grund af fattigdom. Denne opfattelse blev støttet af en del fagfolk (læger, tandlæger) og en del, især konservative, politikere. Ud fra sådanne synspunkter indførtes i en del kommuner skoletandpleje, skolebespisning og kommunalt boligbyggeri til afhjælpning af bolignød eller egentlig hjemløshed. Det blev gjort uden eksplicit lovhjælp, som en del af kommunalfuldmagten (se fx Kolstrup, 1996). Både socialdemokratisk og konservativt styrede kommuner gik foran med sådanne ordninger.

Den tredje socialreform: 1933²

Forslag til en tredje socialreform blev stillet allerede i 1920 af K.K. Steincke i bogen *Fremtidens Forsørgelsesvæsen*. Han var bl.a. redaktør af Sognerådstidende og havde dermed ganske god føling med de problemer, som de mange eksisterende love og systemer afstedkom for kommuner og for klienter. Reformen blev gennemført som led i et kriseforlig, *Kanslergadeforliget* i 1933.

Reformen bestod af fire love: om offentlig forsorg, om folkeforsikring (sygeforsikring, invalide- og aldersrente), om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning, og om ulykkesforsikring.

Lov om offentlig Forsorg samlede en del love og aktiviteter under kommunalbestyrelserne: Hjelpekasserne blev nedlagt, og deres funktioner indlemmet under kommunen. Værgerådene blev nedlagt, men genopstod som børneværnsudvalg, som en del af kommunalbestyrelsernes socialudvalg, med særligt udpegede medlemmer i børneværns-sager. Børnebidrag og enkebørnsbidrag (fra 1913) blev inkorporeret i forsorgsloven sammen med flere andre love. Ved forsorgsloven systemiseredes også kommunernes ret og pligt til at bygge alder-

2. Se desuden Jacob Christensens kapitel her i bogen.

domshjem, og der blev givet regler for statsrefusion af udgifter til skolebespisning. Folkeforsikringsloven kom til at omfatte sygekasserne og deres drift, tillige med invalide- og aldersrentelovgivning, som overvejende administreredes af kommunalbestyrelsen. Altså én lov med to lokale administrationsorganer og ét centralt. Invalideforsikringsretten opretholdtes, og arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning forblev stort set uændret, med a-kasser og statsligt tilsyn via de statslige arbejdsanvisningskontorer og a-kasseinspektionen. Ulykkesforsikringsloven videreførtes uændret.

Den tredje socialreform er bl.a. af Kjeld Philip blevet karakteriseret som en blot og bar systematisering af gældende regler og samarbejdsflader. I hvert fald på to punkter markerer socialreformen imidlertid en betydelig ændring. Ved at gøre sygekassemedlemskab lovpligtigt og dermed inddrage hele befolkningen under invalideforsikringsordningen, blev loven klart mere universalistisk end den tidligere ordning. Og med forskriften om, at kommuner med over 3000 indbyggere (eller bymæssig bebyggelse med over 2000 indbyggere) skal oprette et socialkontor med daglig ekspeditionstid, og at et sådant kontor ikke må findes på kommunens arbejdsanstalt, blev et stort skridt taget i retning af professionalisering af det sociale arbejde og i retning af afstigmatisering af brugerne af ydelsessystemet.

1933-socialreformen formulerede det socialpolitiske net-system. Ved indkomstbortfald har den enkelte sikret sig økonomisk på et vist niveau som dagpengeforsikret. Hvis dagpenge ophører, eller hvis personen ikke er dagpengeforsikret, spænder samfundet et mere finmasket, men lavere hængende sikkerhedsnet ud under personen i form af en eksistenssikring efter lov om offentlig forsorg. Personens evt. levestandardfald ned til eksistenssikringen anses som et privat problem.

Den tredje socialreform trådte i kraft ganske kort tid efter vedtagelsen – men kommunalbestyrelserne var vel ret godt forberedt på lovgivningen via de ovennævnte kanaler (se fx Jensen, 1996).

Med 1933-socialreformen var udviklingen af et trestrengt forsørgelsessystem afrundet: foreningsdrevne arbejdsløsheds- og sygekasser, og som sikkerhedsnet ved siden af og under foreningskasserne et kommunalt forsorgssystem, som også varetog ældre- og invalidefor-

sørgelsen. Ved siden heraf fandtes nogle private (ofte foreningsejede) og enkelte statslige institutioner, hvor de private oftest arbejdede for kommunernes regering.

Mellemtiden III: 1933-1970

På *forsørgelsesområdet* foretog man efter den tredje socialreform fire væsentlige ændringer. I 1956 trådte folkepensionslov og invalidepensionslov, i stedet for "aldersrente" og "invaliderente", i kraft. Igen var politikerne enige om en afstigmatisering. De to love fik i 1959 følgeskab af en enkepensionslov. I forbindelse med overenskomstafslutningen i 1963 blev sygedagpengeordningen udvidet og niveauet hævet. I 1964 blev invalidepensionsordningen ændret til tre trin af invaliditet med dertil svarende tre pensionstrin: højeste, mellemste og laveste invalidepension (HIP, MIP, LIP). Motivet var, at invaliderede yngre mennesker skulle have ikke blot en nødtørftig forsørgelse, men også en økonomisk mulighed for et liv på niveau med deres jævnaldrende. Ved lavere invaliditetsgrader forudsattes en indkomst ved siden af pensionen ved løn for resterhvervsevne. Mere symbolsk blev begreberne fattighjælp og retsvirkninger fjernet, ved revision af forsørgsloven i 1961. Herefter mister ingen valgret eller ægteskabsret som følge af modtagelse af offentlig hjælp.

Med hensyn til den fremtidige ældreforsørgelse lægges i 1960'erne grunden til 1990'ernes bekymringer og 2020'ernes problemer. Visse grupper af offentligt ansatte får ved overenskomst oprettet kollektive pensionsopsparingsordninger,³ hvor indbetalinger er skattefrie, og hvor der først skal ske beskatning ved udbetaling. Det vil sige, at også rentetilskrivning er skattefri. Det sker uden samlede ældrepolitiske overvejelser. Men med nogle store langsigtede lighedspolitiske virkninger.

En ganske omfattende *institutions- og metodeudvikling* fandt sted i tiden mellem tredje og fjerde socialreform, både inden for og uden for det kommunale institutionsapparat. Det begyndte med befolkningskommissionens forslag i 1930'erne om svangerhygiejne og

3. Se herom i Niels Plougs kapitel her i bogen.

sundhedspleje (kommunalt) og derefter etablering af Mødrehjælpen (1939, selvejende institution). Det fortsatte op gennem 1950'erne og 1960'erne med udvikling af revalideringsteknik i sygekasseregi, handicaporganisationsregi og kommunalt regi, med lovgivning om "samordning af foranstaltninger for erhvervshæmmede" i 1956 og en revalideringslov i 1960, hvorved statslige revalideringscentre blev etableret – mens kommunale og fælleskommunale og organisationsejede værksteder fortsat bestod. Gennem 1950'erne udvikledes familievejledning i kommunalt regi, under stærk tilskyndelse fra Direktoratet for Børne- og Ungeforsorgen, og der blev oprettet et regionalt system af børneværnskonsulenter under samme direktorat. Disse institutionsudviklinger modsvarede den almindelige produktions tiltagende specialisering og – især i 1960'erne – udbygningen af undervisnings- og sundhedssektorerne.

Udviklingen skete i sidste del af perioden under den kraftige højkonjunktur fra 1958 til 1973 med en historisk lav arbejdsløshed, som betød efterspørgsel efter kvindelig arbejdskraft i hidtil uset omfang, og som betød mange jobåbninger for erhvervshæmmede. Højkonjunktoren betød også et stærkt ændret forbrugsmønster, præget af mange unge familiers anskaffelse af parcelhus og bil. Dermed blev de afhængige af to relativt høje indtægter og sårbare ved fx sygdomsbetinget indtægtsnedgang.

Højkonjunktoren indebar store landskabelige og kommunale ændringer, som udbygning af forstadskommuner med parcelhuskvarterer, udbygning af skolesystemet til købstadsniveau og af gymnasieskolen, udbygning af børneinstitutionsområdet, udbygning af universiteter og andre højere læreanstalter, udbygning af hospitalsvæsenet og ikke mindst udbygning og udflytning til bar mark af mange industrivirksomheder. Det var alt sammen aktiviteter, som så at sige sprængte rammerne for det 150 år gamle, sognebaserede kommunestyre, og som gav anledning til både kommunalreformen i 1970 og den fjerde socialreform.

Den fjerde socialreform: 1970-1980

I bogen *Nyere målsætninger i socialpolitikken* hævdede Bent Rold Andersen i 1963, at man i Danmark stort set var enige om de socialpolitiske mål: *Forebyggelse – revalidering – tryghed – trivsel*. De blev

da også indeholdt i kommissoriet for den i 1964 af Folketinget nedsatte Socialreformkommission. I en samtidig pjeces præsenteres LO's syn: "... socialpolitikens målsætning er ... uanset årsagerne til den sociale begivenheds opståen – at sikre opretholdelsen af den hidtidige levestandard" (1976).

Socialreformkommissionen foreslog – og Folketinget vedtog – en socialreform, bestående af social styrelseslov (1970), lov om offentlig sygesikring (1971), lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (1972), og lov om social bistand (1974, til ikrafttræden 1976 – ændret i 1980 med særforborgens udlægning til amter og kommuner).

Forsørgelsesmæssigt var målet ved midlertidigt indkomstbortfald at sikre opretholdelsen af den hidtidige levestandard. Hvad enten man var dagpengeforsikret eller ej, var udmålingskriteriet for midlertidig kontanthjælp "... at forebygge, at pågældendes og familiens hidtidig levestand væsentligt forringes". Der var altså hjemmel i bistanndsloven til at yde supplerende hjælp i forhold til dagpengeniveauet. Dagpengeniveauet ved sygdom var 90 pct. af hidtidig indkomst, dog højst et maksimalt beløb svarende til en faglært arbejders løn. I 1968-69 var a-dagpengeordningen blevet indrettet tilsvarende. Ved invaliditet bestod fortsat 1964-pensionslovgivningen, dvs. højeste invalidepension på niveau med en arbejders løn.

Et mål med reformen var holdningspåvirkning. Indbyggerne skulle vænne sig til at bruge det kommunale sociale system. Det ansås som forebyggende, hvis borgeren spørger socialrådgiveren om råd, før problemerne vokser hende over hovedet. I opfattelsen af brugeren og mennesket var reformen aktivistisk. Loven antog klientens lyst til arbejde og pålagde kommunen at være opmærksom på behov for en indsats, der omfatter mere end midlertidig forsørgelse. I loven var også formuleret princippet om det mindste indgreb. Kun hvis der var grund til at formode voksende vanskeligheder, skulle kommunen gribe mere omfattende ind. Kommunen havde pligt til løbende at følge op på klientens situation og tilbyde hjælp. Bag denne konstruktion lå erfaringerne fra socialreformundersøgelserne, som Socialreformkommissionen havde ladet Socialforskningsinstituttet udføre. De viste, at sociale begivenheder af mere end ca. otte ugers varighed normalt udvikler sig med flere problemer til følge, hvis der ikke intervereres.

Administrativt var hovedlinjen i reformkomplekset en samling under kommuner og amter, dvs. enkelhed for brugeren, som kun skulle behøve at henvende sig ét sted, nemlig i kommunen, hvis der blev brug for hjælp i en svær situation. Det kaldtes *det enstrengede system*. Hertil kom en generel hævnning af standarden for rådgivning i svære situationer. Den bedste rådgivning skulle være niveauet for alle brugere af socialvæsenet. Det var begrundelsen for indlemmelse af Mødrehjælpen, revalidering og sygekassefunktioner i et enstrengt kommunalt system.

Mellemtiden IV: 1976-2003

Udviklingen på de sociale lovområder siden 1976 må ses på baggrund af ledighedskrisen fra midten af 1973 og på Thatcher-Blair'ismen efter 1980. Udviklingen kan beskrives ved tre faser:

- 1973-1977: Politikernes opfattelse var, at konjunktoren vender tilbage til fuld beskæftigelse, og man fastholdt som et hovedformål at opretholde folks levestandard under ledighed for at forebygge social nedtur. Det betød først og fremmest forlængelse af dagpengeretten for ledige. I 1977 vedtages Lov om Ekstraordinære beskæftigelsesfremmende foranstaltninger i kommuner og amtskommuner (særligt møntet på unge), og i 1978 jobtilbudsordningen som del af arbejdsløshedsforsikringsloven, altså til administration i a-kasser og AF. Begge ordninger ligger helt i forlængelse af 1970'ernes socialreform, dog med en antydning af lidt strammere social kontrol med de unge. Dermed blev det kommunale system tøstrenget med en beskæftigelsesforvaltning ved siden af en socialforvaltning. Man kan også sige, at der blev opbygget et kommunalt arbejdsanvisningssystem for ikke-forsikrede, parallelt med AF/a-kassesystemet for de forsikrede.
- 1978-1990: Vi ser to tendenser. Dels en række ordninger som sigter på at vedligeholde og opbygge de lediges arbejdsfærdigheder. Det er ordninger, der ikke bryder med 1970'er-reformens menneskesyn, at de ledige gerne vil arbejde, og det er ordninger, der lægger vægt på de lediges rettigheder, jobtilbud og optjening af dagpenge. Dels et udgiftspolitisk tryk i retning af at billiggøre ordningerne, altså formindske ydelserne, stop for dyrtidsregulering af dagpengemaximum fra 1982 og lavere løn ved offentligt jobtilbud fra 1979. Herunder opgives 1970'er-hovedformålet: at

opretholde klientens levestandard under midlertidigt indkomstbortfald.

- 1990-2003: Vi ser incitamentsdoktrinen, ifølge hvilken lavere ydelser og aktivitetspligt anses som egnede til holdningspåvirkning. Unge-pakken fra 1990 indfører aktiveringspligt for alle unge kontanthjælpsansøgere, siden for alle ledige. Herved afskaffes også mindsteindgrebprincippet. De lediges rettigheder mindskes i form af lavere dagpenge og ingen dagpengeoptjeningsret. Og deres pligter øges: Aktivering bliver modydelse til kontanthjælp og dagpenge. Især i 1990'erne blev udviklingen på beskæftigelsesindsatsområdet akkompagneret af appeller til arbejdsgiverne om at ansætte flere på særlige vilkår, altså til at tage et socialt ansvar. Både private og offentlige arbejdsgivere har vist ringe vilje til at efterkomme den appel – samtidige besparelser og konkurrencepåbud har haft større effekt. Kommunerne, der har ansat flest jobtilbudspersoner, har i de fleste tilfælde fyret de pågældende igen efter pligtperioden. Med 1990'ernes ændringer på førtidspensionsområdet er kommunernes rolle ændret: De har fået tilkendelseskompetencen og siden 2001 også 65 pct. af finansieringsbyrden. Antallet af tilkendelser faldt mærkbart efter 1994.

Siden 1993 er især ungdomsledigheden mindsket mærkbart – dog kun halvt så meget som antallet af unge i de pågældende årgange. Den officielt registrerede ledighed er faldet fra 1993 til 2001, og udgifterne til foranstaltninger og dagpenge under ét er stort set uændret.

Et samlet overblik over velfærdsstatsudviklingen – set ud fra *forsørgelsesfunktionen* – kan passende tage afsæt hos K.K. Steincke (1933): “Det liberale eller privatkapitalistiske Samfund kan ifølge sin Struktur ikke indrømme Retten til Arbejde, og Retten til Eksistens indrømmer det nødig uden på ydmygende Betingelser”. Med den anden socialreform blev retten til eksistens ydet på betingelser, der var mindre ydmygende end under den første reform, og for en større del af de forsørgede. Med den tredje socialreform blev betingelserne gjort mindre ydmygende end under den anden, og eksistensniveauet blev forhøjet. Med den fjerde socialreform blev de ydmygende betingelser stort set fjernet, og eksistensprincippet blev afløst af tryghedsprincippet: “undgå, at pågældende og familiens

levevilkår væsentligt forringes.” Siden den fjerde socialreform, især siden 1980, er ydelsesniveauet blevet sænket, og med “aktiv-linjen” eller “yde-for-at nyde”-systemet (sindelagskontrollen), som siden 1990 er blevet udbredt fra at gælde de unge til alle modtagere af kontanthjælp og arbejdsløsheds- og sygedagpenge, er betingelserne igen blevet mere ydmygende. At være på “overførselsindkomst” er blevet gjort mindreværdigt. Ganske vist tilsiger retssikkerhedsloven (1998), at klienten skal have indflydelse på egen sagsbehandling. Men klienternes selvbestemmelsesmulighed er blevet beskåret; at afvise et “aktiveringstilbud” belønnes med fratagelse af kontanthjælp.

Et generelt billede af 1990’er-lovændringerne er stramning af den sociale kontrol med dem, som arbejdsgiverne har valgt ikke at ansætte, og en sænkelse af ydelserne til dem i det øjemed at motivere dem til at konkurrere mere effektivt. Her synes politikerne ikke at tage i betragtning, at konkurrence resulterer i, at der skabes tabere og vindere, og at man ikke “bare” kan motivere en taber til at komme først i væddeløbet.

Et generelt indtryk af forvaltningen i den kommune, hvor klienten skal henvende sig i år 2001, er, at det enstrengede system er pist borte. Kommunalbestyrelserne har især gennem 1980’erne iværksat en vidtgående specialisering, så en klient med en blot lidt kompliceret sag kan have to eller flere sagsbehandlere. Og da en del kommuner har hurtig personaleomsætning, træffer en klient i løbet af et år ofte mange mennesker.

På *børneområdet* ser vi under og efter højkonjunktoren en vækst i antallet af pladser i daginstitutioner, og en ikke helt tilsvarende vækst i antallet af ansatte på området. Væksten fortsatte også efter 1976. Væksten i pladstallet er klart betinget af kvindernes erhvervsdeltagelse. Antallet af pladser i døgninstitutioner for børn er reduceret og er til dels forsøgt erstattet af familieplejepladser og opholdssteder. Begrundelsen er spareønsker. En øget socialpædagogisk indsats i kommunerne (familiebehandling, familieværksteder, familiehus mv.) har antagelig hjulpet en del familier til at løse nogle problemer, men antallet af anbringelser af børn uden for hjemmet er stigende. Sidst i 1990’erne har denne udvikling givet anledning til bekymring, bl.a. på grund af høje priser på opholdssteder. I 2001 er en grund-

takstmodel på institutionsområdet sat i kraft, med overvæltning på kommunerne af den økonomiske byrde ved specialindsatser for særligt hæmmede eller vanskelige børn. En mulig virkning vil være, at en del af den ekspertise, der i dag findes i de amtslige institutioner, forsvinder, når den enkelte lille kommune iværksætter sin egen billigere løsning.

På *voksenområdet* pålægger aktivlov, retssikkerhedslov og servicelov (1998) kommunerne at yde en forebyggelsesorienteret og helhedsorienteret rådgivning til klienterne – dog skal økonomisk nedtur ikke forhindres via kontantydelsesniveauet, som det skulle ifølge bistandsloven (1976).

På området *fysisk og psykisk handicap* er der siden den fjerde socialreform sket en betydelig vækst i kommuners og amters indsats. Teknologien på hjælpemiddelområdet er udviklet meget voldsomt med elektriske kørestole, trappeelevatore, transportable respiratorer, løftegrej for hjemmeplejen, specialindrettede biler m.m. Antal og art af boformer, med og uden støtte, for fysisk og psykisk handicappede er øget. Der eksisterer mig bekendt ikke noget samlet overblik over materiale- eller udgiftsudviklingen på dette område.

Derimod er udviklingen i *praktisk bistand* til ældre talmæssigt ganske vel belyst. Siden 1970'erne har kommunerne øget indsatsen på området målt i personale og penge – men brugernes antal er vokset mere, så den enkelte bruger har oplevet en stadig strammere visitation og ydelsesudmåling. Kommunernes tilfredshedsmålinger viser entydigt, at de gamle fx anser den kommunale rengøring som utilstrækkelig.

Hvad angår *de sindslidende*, har både amter og kommuner været aktører. Ved sygehusreformen i 1970'erne overgik de psykiatriske hospitaler til amterne, og en effektiviseringsdoktrin blev fremherskende. Tidligere havde de psykiatriske hospitaler en asylfunktion. Man opbevarede så at sige de sindssyge. I 1980'erne udskrev hospitalerne de syge, når de var færdigbehandlede, det vil sige, når hospitalet ikke kunne forbedre på dem. Det var så meningen, at kommunerne skulle træde til med bolig og evt. bostøtte, mens kun ganske få sindslidende skulle bo i amtslige specialplejehjem. Antallet af psykiatriske sengepladser blev skåret kraftigt ned. Kommunerne var ikke forberedt på

at løse opgaven, og siden midten af 1980'erne har lettere psykotiske posemand og -koner været hyppigt forekommende i gadebilledet. Hertil kommer, at en del lettere sindslidelser er forblevet ubehandledede. I erkendelse af behandlingssystemets mangler har kommuner og amter især i 1990'erne opbygget et net af fællesdrevne lokalpsykiatriklinikker eller distriktpsychiatriklinikker, og man har bl.a. i samarbejde med Sind iværksat et omfattende oplysningsarbejde om psykiatriske lidelser. Behandlingskapaciteten er stadig utilstrækkelig. Og en del sindslidende forbliver hjemløse, evt. med ophold i de amtslige forsorghjem.

Man kan næsten ikke karakterisere den danske velfærdsstats udvikling uden at nævne flygtninge- og indvandererområderne. Siden oprettelsen i 1956 har Dansk Flygtningehjælp stået for danskundervisning og boligplacering af flygtninge, en opgave som fra 1998 er lagt over til kommunerne. Enkelte kommuner har en del indvandrere fra 1960'ernes arbejdskraftmangelperiode, hvor arbejde betød alt og sprog intet. Også for disse grupper er stram kontrol, krav og lave ydelser bragt i anvendelse som "motivering" til integration, hvorved forstås at finde job. Danske arbejdsgivere synes noget utilbøjelige til at tage imod selv de ivrigst konkurrerende brune ingeniører, teknikere og arbejdsmænd, også selv om de angiver at mangle ingeniører, teknikere og arbejdsmænd. Et forsøg med "integrationsydelse", der var lavere end almindelig kontanthjælp, i 1998-1999 gav ikke merbeskæftigelse, men kritik for diskrimination.

Temaer i velfærdsdiskussionerne

I 1799-ordningen ser vi en kraftig betoning af *socialisation*, foruden tilsyn med *forsørgelse og sygepleje*. Betoningen af at holde de fattige til Arbejdsomhed går igen i 1930'ernes beskæftigelsesindsatser, i Aase Olesens "Ungdomspakke" fra 1990 og i Nystrup Rasmussens arbejdsmarkedsreform fra 1994. Pastor Ejler Hammonds betoning i forarbejderne til 1803-ordningen af, at de fattige, når de sættes til arbejde i fattigvæsenet, skal lønnes så lavt, at det ikke frister dem til at blive derved og undlade at søge andet arbejde, har tilsyneladende også gyldighed i 2003.

Hvad der ikke var indeholdt i 1799-1803-ordningerne, var en nedvurdering af de fattige. Men den politiske udvikling, især efter stats-

bankerotten i 1813, var præget af fremvækst i vulgærliberalismens syn på de fattige som principielt arbejdsuvillige og udygtige tabere i konkurrencesamfundet – et syn, som ikke mindst blev fremført af lokale sognemænd og fra 1834 tillige i Stænderforsamlingerne. Heroverfor stod enevældens patriarkalsk tænkende embedsmænd, som i talrige afgørelser omgjorde de lokale sognemænds beslutninger om umenneskelig behandling af de fattige. Fra 1824 besluttes efter pres nedefra reglen om, at en fattighjælpsmodtager ikke uden samtykke fra fattigvæsenet kan indgå ægteskab. Og i 1849 besluttes af en næsten enig grundlovgivende rigsforsamling, at modtagere af fattighjælp, som ikke er enten tilbagebetalt eller eftergivet, ikke har valgret. Hermed er stemplingen af de fattige sat i system.

Men med stigmatiseringen er også fastholdelsen etableret. Og temaet “hvordan indretter vi fattigforsorgen, så den undgår fastholdelse” kommer frem i den politiske debat allerede i 1850’erne: Lov om De fattiges Kasse etablerer et supplerende fattigvæsen uden for det sognekommunale med det formål at undgå stigma.

Med nogle kommuners etablering af skolebespisning og skoletandpleje i begyndelsen af 1900-tallet tilstræbte man at forbedre de fattiges helbredstilstand uden at stigmatisere dem. Med ændringerne af betegnelsen fra fattighjælp til alderdomsunderstøttelse, og siden til aldersrente og folkepension, søgte politikerne hver gang at mindske stigma ved, at de gamle fik penge fra kommunen.

Med 1970’ernes socialreform skulle det gøres lige så naturligt at benytte en socialrådgiver som en læge eller mekaniker. Og efterlønsordningen i 1979 blev så stor en succes, fordi den fritog mange nedslidte fra at gennemgå en pensionsansøgningsprocedure, hvor de skulle slå på, hvor usle de var arbejdsmæssigt.

I 1990’ernes debat optræder stigmatiseringen igen. Anders Fogh Rasmussen hævder i *Fra socialstat til minimalstat* (1993), at socialstaten skaber slavenaturer, afhængige mennesker. Og Karen Jespersen (socialminister 1993-2000) fremhæver vigtigheden af, at aktiveringen skal gøre mennesker uafhængige af statslige ydelser. Aktiveringsreformen 1993-1994 afskaffer jobtilbud og yder i stedet rettighedsløs jobtræning, hvilket mange jobtræningsanbragte har oplevet som en brændemærkning.

Heroverfor står universaliteten i Socialdemokratiets 1888-program om en skattefinansieret sundheds- og skoleordning. Socialdemokratiets formand Anker Jørgensen udtrykker det således:

“Vi socialdemokrater går absolut ikke ind for, at befolkningen skal belæses med unødige skattebyrder. Men det er poppolitik at ville bilde folk ind, at man helt eller delvis kan skære betalingerne til det offentlige væk. Læg vel mærke til, at de, der taler om besparelser, reelt mener, at de regninger, der hidtil er blevet betalt af det offentlige, nu skal betales af folk selv. Hvad enten det drejer sig om lægehjælp, uddannelse eller sociale goder, så er det jo menneskelige behov, der skal dækkes. Hvis man overlader det til folk selv, så forsvinder hele meningen med vores fordelingspolitik – det er de dårligst stillede, der rammes. Skatterne i sig selv udgør en beskyttelsesmekanisme. Det er gennem dem, vi påtager os vore solidariske forpligtelser – og gennem dem, vi selv beskyttes”. (Aktuelt ... sept. 1974)

Underforstået i Anker Jørgensen-citatet er idéen om skatteevne. Du betaler skat af den indkomst, du har. Og når du har brug for hjælp, får du den, uanset din økonomi. Ingen er da af fattigdom nødt til at ansøge om den hjælp, han ville have kunnet købe, hvis han havde haft råd. Universalitetsprincippet har været gældende for adgang til undervisning, sundhedsydelser, folkepension og biblioteksbrug. Det har på tværs af partigrænser været bærende for mange kommunale beslutninger om etablering og udbygning af service.

Gennem 1980'erne er der sket en vis udhuling gennem egenbetalingsordninger på dele af undervisningsområdet. Og på grund af budgetknaphed kombineret med udvikling af nye og dyrere behandlingsmuligheder har man i dele af sundhedssystemet især fra 1970'erne og fremefter oplevet stadig længere ventetider. Det har medført, at nogle firmaer har tegnet forsikring til betaling for behandling af medarbejdere i privathospitaler, og nogle fagforeninger har i 2000-2001 luftet idéen om at tegne forsikring for egne medlemmer for at undgå ventelister. Da ventelister hovedsageligt skyldes lægemangel, vil vækst i sådanne ordninger omfordele ventelisterne mellem offentlige og private hospitaler, så nogle kommer endnu længere bagud i køen. Det offentlige system bliver “nederste sikkerhedsnet”.

På pensionsområdet er individuelle overenskomstbaserede opsparingsordninger blevet udbredt. På længere sigt vil det betyde, at det offentlige ydelsessystem bliver “nederste sikkerhedsnet” for dem, der har lille eller ingen arbejdsmarkedsindtjening.

En del tilhængere af universalitetsprincippet argumenterer med, at hvis de rige på grund af rigdom afskæres fra ydelser, vil ydelsessystemets legitimitet blive undergravet hos de rige.

Sammenfatning: Nye tanker og ny praksis indpasses i bestående strukturer

Et hovedtræk i institutionsudviklingen i Danmark er en udstrakt “genbrug” af strukturer. Når et behov formuleres og rejses som politikkrav, er det normale, at den nye indsats tænkes ind i og organiseres inden for eksisterende institutioner. Kun undtagelsesvis griber initiativtagerne til oprettelse af nye institutioner uden for den eksisterende institutionsstruktur. Et andet hovedtræk er, at ved den anden, tredje og fjerde socialreform skete der indpasning i de kommunale systemer af institutioner, der oprindeligt var oprettet uden for de kommunale systemer. Og de institutioner, som var oprettet uden for de kommunale systemer, og som bibeholdtes uden for, ja de blev ved reformerne for det meste samordnet med de kommunale systemer – hyppigst i form af driftsoverenskomster og næsten fuld kommunal finansiering.

Malet med den brede pensel kan dette generaliseres til, at idérigdom og metodeudvikling forekommer parallelt i private institutioner og kommuner i årene 1900-1940 (se Kolstrup, 1996), mens den kommunale sektor i 1950’erne og 1960’erne drev stærkt på med institutionsoprettelser, og der var en vis stagnation i fx de private døgninstitutioner. Især i 1960’erne og 1970’erne var der fra en del professionelles side en despekt for “hattedamerne” i det frivillige organisationsbaserede sociale arbejde, mens højrepopulismen især fra 1973 rejste kritik af “papirnusserne” i de offentlige systemer. I 1980’erne og især i 1990’erne har den socialpolitiske debat været præget af udsagn af typen: “Det offentlige er dyrt, ineffektivt og dårligt – det private er billigt og godt – markedet er den organisationsform, der sikrer effektivitet og kvalitet”. Udlicitering og konkurrence er blevet fremtvunget af politiske ønsker fra Venstrefolk,

konservative, radikale og socialdemokrater – og ikke mindst af EU. I 2001 er selv ISS trådt frem som kritiker af udliciteringsmanien. Det er måske, efter at småkonkurrenterne er slået ud. Men kritikken af markedstænkningen er tiltrængt.

Frem til ca. 1980 har kommunalisering og rekommunalisering af velfærdsopgaverne for størstedelen været båret af en argumentation om, at den kommunale opgaveløsning ville give de bedste løsninger for brugerne. Valget mellem kommunal eller amtlig placering af opgaverne har været båret af hensyn som befolkningsunderlag for opgaven.

Især efter 1990 har regeringerne pålagt kommunerne en stadig større del af den økonomiske byrde ved opgaverne, hovedsageligt ved reduktion eller afskaffelse af refusion af udgifter til opgaveløsning. Motiverne har bl.a. været, at kommunalisering af den økonomiske byrde vil lokke eller tvinge kommunerne til at holde igen på udgifterne (og dermed spare på standarden). Det gælder sygedagpengeudgifter og pensionsudgifter. Senest har gennemførelsen af “grundtakstmodellen” – som tilsigtes – motiveret visse kommuner til at iværksætte egne løsninger på fx døgnanbringelsesområdet, hvis vigtigste egenskab er, at de skal være billigere. Konsekvensen har været tab af en del specialsagkundskab, når institutionsmiljøer opløses eller helt nedlægges.

I år 2003 – 200 år efter den socialreform, som blev grundlaget for kommunestyret – kan vi konstatere, at kommunerne af statsmagten stadig anses som egnede agenter i indretning af forsørgelses-, omsorgs- og opdragelsesordninger, både under kvalitetsmæssig og økonomisk vækst og under ditto beskæring.

Litteratur

Andersen, B.R. (1963)

Nyere målsætninger i socialpolitikken.

Andersen, B.R. (1996)

“Det danske velfærdssamfund”. I E. Dalgaard m.f. (red.): *Velfærdsstatens fremtid.*

Christensen, J. (1998)

Socialpolitiske strategier 1945-1972.

Christensen, J. (1998)

Socialpolitiske strategier 1945-1972: En undersøgelse af udviklingen i de politiske aktørers socialpolitiske målsætninger og dens betydning for de sociale udgifter.

Det offentlige fattigvæsens historiske udvikling i Danmark i det 19. århundrede. 1940/1979

Filantropien: mellem almisse og velfærdsstat (1994)

Den Jyske Historiker.

Hansen, H.C. (1974)

Historien om sygekasserne.

Henriksen, B.B. (1988)

Revalidering: At gengive værdi.

Horsten, H. (1967)

Børne- og ungdomsforsorgen i Danmark.

Houmøller, S. (1961)

Kjæde-Ordenen og Blindeforsorgen 1811-1961.

Jensen, O. (1996)

Starten på socialforvaltningen i Århus. “20 år efter. Bistandslovens forudsætninger og konsekvenser”. Århus Kommune Social- og Sundhedsforvaltningen.

Jonasen, V. (1998/2002)

Dansk Socialpolitik 1708-1998. Kan downloades fra www.dsh-aa.dk

Jysk børneforsorg 75 år. 1906-1981

Jørgensen, H. (1985)

Lokaladministrationen i Danmark – oprindelse og historisk udvikling indtil 1970.

Kolstrup, S. (1996)

Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension.

Kyrø, Ø. (1998)

Du Herlige Land – 100 års arbejde for børn og unge Om Kristelig forening til Bistand for Børn og Unge.

Opgavekommissionen udredninger og betænkninger, 1998

Ploug, N. (2000)

Velfærdsstaten – en europæisk løsningsmodel med fælles problemer. Foreningen af socialchefer i Danmark.

Rasmussen, A.F. (1993)

Fra socialstat til minimalstat, En liberal strategi, København: Samleren.

Steincke, K.K. (1933)

Socialreformen med noter, Socialministeriet.

Århus Kommune (1977)

Til Helge Kjems. En samling af artikler, et festskrift.

Århus Kommune (1997)

20 år efter. Bistandslovens forudsætninger og konsekvenser.

NYE FAMILIEFORMER OG FÆRRE BØRN

AF LISBETH B. KNUDSEN

Når familien diskuteres i Danmark i dag, kan der fx være fokus på arbejdsdelingen i hjemmet, eller det kan være i forbindelse med en diskussion af den konsekvens af det fleksible arbejde, som betyder, at hjemmearbejdet får et stigende omfang. Ofte lægges hovedvægten på konsekvenser for det enkelte menneske i form af stress eller måske et fravalg af at få børn, ikke sjældent relateret til det forhold, at kvinder på linje med mænd i dag betragter erhvervsarbejde som en naturlig del af deres voksenliv.

Men de samfundsmæssige konsekvenser af fravalg af familie og børn, konsekvenserne af, at der fødes relativt færre børn, diskuteres sjældent. Dog har de nyligt rejste problemstillinger omkring det aldrende samfund medført en vis interesse for de mere overordnede perspektiver i befolkningens demografiske udvikling på lidt længere sigt. For det er jo sådan, at hvis der fødes for få børn, dvs. i nutidens Danmark mindre end gennemsnitligt 2,1 barn pr. kvinde, så vil befolkningen falde i størrelse og de ældre årgange fylde relativt mere.

Når den lave fertilitet¹ i Danmark såvel som i andre lande bliver diskuteret, bliver den ofte set som en konsekvens af et ændret familiebil- lede, af unge menneskers ønsker om selvrealisering, men også af de vilkår, børnefamilier lever under, og hvilke vanskeligheder begge køn, men dog især kvinder har med at kombinere familie- og arbejdsliv. Det er ofte implicit, at det er en ny situation, at der er mange, der lever alene, ikke danner familie og ikke får børn.

I dette kapitel beskrives familie- og fødselsmøn- stret i Danmark fra omkring 1900 til begyndelsen af 1980'erne. Udviklingen vil blive beskrevet ud fra tendenser i familiedannelse og -opløsning, og der vil blive lagt vægt på at beskrive fertiliteten i forskellige aldersgrupper, kvinders og mænds alder ved det første barns fødsel, det samlede antal børn i familier og omfanget af barnløshed. Endelig vil den beskrevne udvikling blive relateret til væsentlige politiske og lovgiv- ningsmæssige forhold i Danmark.

I kapitlet betragtes det 20. århundrede med et tilbageblik fra det nye årtusinde, hvor det er blevet en selvfølge, at kvinder og mænd kan praktisere en effektiv planlægning af børnefødsler og familiedannelse, og rent faktisk gør det. Historien op gennem det 20. århundrede viser således et Danmark, hvor det i stadig højere grad blev muligt for befolkningen at begrænse sin reproduktion, men også et Danmark, hvor sene førstefødsler og omfanget af barnløshed var mere udbredt i begyndelsen af århundredet end i begyndelsen af 1980'erne, som udgør afslutningen på den periode, dette kapitel beskriver.

Hvad er en familie?

I løbet af det 20. århundrede ændrede familien i Danmark, både kernefamilien og slægten, betydning. Den begyndende individuali- sering, som var et væsentligt element i udviklingen af det moderne samfund, indebar overordnet en frisættelse af de enkelte individer fra traditioner og fra de bånd og bindinger, der lå i de traditionelle samfund. Det betød bl.a., at forældrenes og slægtens indflydelse på

1. Inden for demografien er det kun de levendefødte børn, der medregnes i fertilitets- opgørelser.

den unge generations valg af partner blev mindsket, mens tiltrækning og kærlighed blev tillagt større og større betydning både som indledning til ægteskab og familiedannelse, og som det kit, der skulle holde parret sammen efter ægteskabet (Drewes Nielsen & Knudsen, 2000).

En *familie* kan identificeres, når den eksisterer, altså når den *er* dannet. Men de eksisterende familier er forskellige i form, struktur og funktioner, og der tales bl.a. derfor om forskellige stadier i familiens liv eller om “the life cycle of the family” (se bl.a. en dansk diskussion heraf hos Nygaard Christoffersen, 1993). Rent pragmatisk må man slutte sig til, at *familiedannelsen* er den begivenhed, der ligger tidsmæssigt *før* den situation, hvor familien eksisterer, eller betragte den som det første stadium i familiens livscyklus (se bl.a. Höhn, 1987).

De forandringer i familiernes form, der fandt sted op gennem det 20. århundrede, bl.a. en vækst i det papirløse samliv, gjorde det vanskeligt at følge udviklingen gennem den almindelige statistik, fordi de nye former ikke indebar en civil registrering, som det fx var tilfældet ved en vielse. Mange demografiske og sociologiske analyser såvel som inden for andre fagområder må nemlig baseres helt eller delvist på allerede offentliggjorte tal, og det er derfor meget væsentligt, om der findes en registrering og statistiske opgørelser, der opererer med definitioner og afgrænsninger, der afspejler den samtidige virkelighed.² For hovedparten af den periode, der fokuseres på i dette kapitel, er civilstanden dog en anvendelig klassificering, idet familiedannelse har kunnet identificeres ved en vielse, som ud over at være en personlig kirkelig handling også er en indgåelse i et gensidigt juridisk forhold og som sådan administrativt registreret. Det var derfor let at udlede de statistiske oplysninger. For den overvejende del af den periode, der behandles her, belyses familiedannelsen derfor gennem de ægteskabsindgåelser, der kan følges i den løbende statistik.

2. I modsætning til de fleste andre lande er vi i dag i Danmark i stand til at følge udviklingen både i ægteskaber, papirløse forhold med og uden børn og registrerede partnerskaber mellem to personer af samme køn (fx Danmarks Statistik, 2001).

Traditionelt har familie og fertilitet hængt sammen. I dag er det, at to voksne mennesker lever seksuelt sammen, adskilt fra reproduktion – de behøver ikke at få børn, før de ønsker det. Men tidligere i Danmark var indgåelse af ægteskab tæt knyttet til at få børn – og sådan er det stadig i en række lande.

For at følge fertilitetsudviklingen over tid er det nødvendigt at anvende relative mål, som kan tage højde for de forskelle i befolkningens absolute størrelse og den køns- og aldersmæssige sammensætning, som har en betydning for den aktuelle fertilitet. I dette kapitel anvendes især de *aldersspecifikke fertilitetskvotienter*, hvor antallet af levendefødte børn, der er født af kvinder i en bestemt alder i et vist kalenderår, relateres til det totale antal kvinder i samme alder. De aldersspecifikke fertilitetskvotienter giver et nuanceret billede af udviklingen, idet det bliver muligt at følge, om udviklingen forløber ens i de forskellige aldersgrupper, og at analysere forskelle og ligheder i forhold til kvinders (og mænds) livssituation og deres ønsker om og muligheder for at danne familie og få børn i de forskellige aldre.

Familiedannelse

Det familie billede, der var i Danmark i slutningen af det 20. århundrede, havde sit afsæt i nogle samfundsmæssige forandringer, der tog fart i 1960-1970'erne. Men også i den første halvdel af det 20. århundrede skete der væsentlige forandringer i samfundet og i familiemønstret. I dette afsnit vil familiedannelsen blive belyst ved hjælp af andelen af ugifte, vielsesalderen (især ved første ægteskab) og alderen ved fødslen af det første barn.

I begyndelsen af 1900-tallet var der forholdsvis mange, især blandt de unge, som ikke levede i ægteskab. Ifølge folketællingerne i 1901, 1911 og 1921 var omkring 75 pct. af de 20-24-årige kvinder ugifte. For de lidt ældre kvinder, de 25-29-årige, drejede det sig om ca. 40 pct., og der skete her kun en minimal ændring over de 20 år, nemlig fra 42 til 39 pct. (*Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-1960*, 1966).

Den gennemsnitlige alder ved første ægteskab viser et U-formet forløb for begge køn gennem århundredet. Fra begyndelsen af 1900-tallet til omkring 1940 var de kvinder, der blev gift første gang

omkring 25 år gamle, mens de førstegangsviede mænd var knap 28 år. Gennem de næste 20 år faldt gennemsnitsalderen til 23 år for kvinder og 26 år for mænd. Dette lave niveau blev holdt til udgangen af 1960'erne, hvor den stigning satte ind, som betød, at de førstegangsviede i 1983 igen var hhv. 25-26 år og 28 år gamle (egne beregninger ud fra forskellige udgaver af *Befolkningens bevægelser*, udgivet af Danmarks Statistik).

Kategorien "ugift" mistede gradvist sin entydighed, fordi ugifte fra slutningen af 1960'erne begyndte at bo sammen uden at være gift – i de såkaldte "papirløse ægteskaber". Den højere ægteskabsalder i perioden efter midten af 1960'erne skal derfor ses som begyndelsen på en udvikling, hvor par først gifter sig³ efter en periode, hvor de har boet sammen – hvis de i det hele taget gifter sig. Det er derfor alderen ved første pardannelse med fælles bopæl, der i dag må ligestilles med at indgå ægteskab, og det er ikke nok kun at se på de ugifte og på indgåelse af ægteskab, når man prøver at følge udviklingen.⁴ Men mens vielsesrate og enkelte oplysninger om de kvinder og mænd, der gifter sig, længe har været standardindhold i den offentliggjorte statistik, er det først fra 1990, at man i Danmark har kunnet belyse de papirløse samlivsforhold, eller 'samboskabet', som det også kaldes, ud fra den løbende registerbaserede statistik. Oplysningerne kan altså ikke bruges i den periode, der ses på her.⁵

I begyndelsen af det 20. århundrede var det ikke almindeligt at få barn som helt ung, og af de relativt få helt unge kvinder, der fik barn, før de fyldte 20 år, var mere end halvdelen ugifte (*Befolknings-*

-
3. Det spiller en stor rolle for den friere samboform, at det efterhånden blev lettere at få boliger uden at være gift. Nødvendigheden af tilstedeværelsen af mulige boliger glemmes sommetider, når man betragter udviklingen i familiedannelsen. Der vil dog ikke blive gået nærmere ind på det i dette kapitel.
 4. Selv om det papirløse ægteskab ikke udelukkende kan betragtes som et "prøveægteskab", så har nyere analyser påvist en kortere varighed af de papirløse parforhold, der opløses, sammenlignet med varigheden af ægteskaber, der opløses ved skilsmisse (Danmarks Statistik).
 5. En række surveys viste, at der, blandt de 20-24-årige kvinder og mænd, der i 1976/77 levede i et parforhold, var 69 pct. af mændene og 49 pct. af kvinderne, der boede papirløst sammen med en partner. Andelen blev lavere, jo ældre personerne var, og kun 10 pct. af de 30-34-årige af begge køn levede på denne måde i midten af 1970'erne (Danmarks Statistik, 1992).

Tabel 1

Fertilitetskarakteristika. Udvalgte fødselsårgange af kvinder i Danmark. Procent.

Kvindernes fødselsår	Procent, der fødte, før de fyldte 21 år	Procent, der fødte, før de fyldte 26 år	Procent barnløse som 30-årige	Procent barnløse som 45-årige	Gnsn. antal børn som 45-årig
1907/08 *	16,0	45,2	35,5	25,3 (46 år)	2,2
1914/15 *	15,7	48,2	29,4	21,1 (46 år)	2,4
1924/25 *	22,8	60,4	24,4	18,9 (46 år)	2,3
1945	24,8	67,4	23,9	8,9	2,1
1950	20,8	62,8	17,6	10,9	1,9
1955	16,1	54,0	25,9	-	-
1960	11,6	41,0	30,3	-	-

Note: * Her er kvindeårgangene opgjort fra 1.7 til 30.6 i det følgende år.

Kilder: Danmarks Statistik, 1962; Danmarks Statistik, 2001.

udvikling og sundhedsforhold 1901-60, 1966). Blandt de kvinder, der blev født i begyndelsen af 1900-tallet, var der ca. 16 pct., der fik et barn, før de fyldte 20 år, og kun lidt under halvdelen havde født, før de var 25 år. Som det fremgår af tabel 1, er dette mønster ikke meget forskelligt fra det, man ser blandt de kvinder, der blev født 50 år senere. Men i mellemtiden havde Danmark gennemlevet en periode med relativt mange unge mødre, for de kvinder, der blev født i 1930'erne, fik ikke blot relativt flere børn end både de forrige og de kommende generationer, de fik dem også ret tidligt.

De efterfølgende generationer fik færre børn og blev igen ældre, før de fik deres første barn. Kvinderne født omkring 1960 var 25 år i begyndelsen af 1980'erne og ved den alder havde ca. 45 pct. af dem fået barn. Kvindernes alder ved første barns fødsel steg gennem det nyere fertilitetsfald fra slutningen af 1960'erne: fra ca. 23 år i 1970 til lidt over 25 år i begyndelsen af 1980'erne. Hvis vi identificerer familiedannelsen ved fødslen af det første barn, så steg alderen for etablering af den første familie altså i den periode.

I løbet af 1940'erne og 1950'erne ændrede situationen sig for de yngste fødende. Ægteskaber blev nu indgået tidligere, fertiliteten

steg blandt de yngre kvinder, og en væsentlig forskel i forhold til begyndelsen af århundredet var, at nu var relativt flere af de unge kvinder gift, når de fik deres første barn: Mere end to tredjedele (69 pct.) af de nybagte unge mødre i 1956-60 var gift, mens det 25 år tidligere kun havde været tilfældet for halvdelen (1931-35) (*Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60*, 1966). Ægteskab og børnefødsel var dog stadig tæt knyttet sammen, ikke mindst fordi det endnu ikke var særligt almindeligt at kunne få eller bruge prævention. En del ægteskaber blev derfor indgået på baggrund af en uplanlagt graviditet, og gifte par, især hvis kvinden var gravid, blev begunstiget ved boligudlejning. I statistikkerne kan man følge, hvor længe parrene havde været gift, når deres første barn blev født.

Ægteskabers udbredelse og holdbarhed

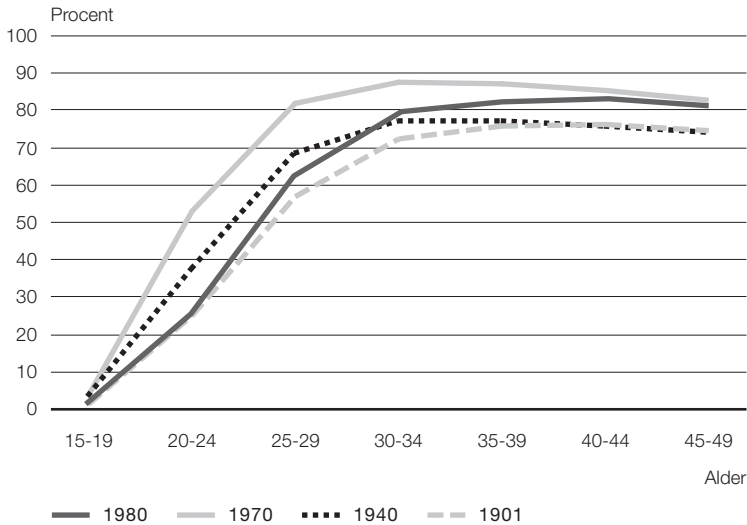
Som nævnt var seksuel aktivitet i begyndelsen af 1900-tallet knyttet tæt sammen med graviditet, børnefødsel og for de fleste også med ægteskab. Der eksisterede nogle relativt primitive svangerskabsforebyggende metoder, men kendskabet hertil var ikke generelt udbredt i befolkningen. Alligevel vidner det store fertilitetsfald i den første del af århundredet om en bevidst børnebegrænsning, som bl.a. blev praktiseret ved brug af sikre perioder, afbrudt samleje, afholdenhed, "franske artikler" (kondomer) og illegale aborter (Knudsen, 1998; Rasmussen, 1983). Både annoncering og salg af præventionsmidler var ved en lov fra 1906 forbudt til 1967, og selv om der ikke skete retsforfølgelse i en årrække op til lovens ophævelse, så havde selve eksistensen af loven formentligt – især i de første år – en begrænsende effekt på både salg og anvendelse af præventionsmidler (Wielandt & Knudsen, 1997).

Hver fjerde af de kvinder, der var født omkring år 1900, fødte aldrig noget barn, og for hovedparten hang det sammen med, at de ikke dannede deres egen familie. Ved folketællingen i 1921 var 72 pct. af de 20-24-årige kvinder og 39 pct. af de 25-29-årige kvinder ugifte⁶ – det er de kvinder, der blev født mellem 1890 og 1900 (*Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60*, 1966). En stor del af de ugifte

6. 'Ugift' betyder 'aldrig gift', idet kvinder, der lever alene efter et ægteskab, er kategoriseret som enten fraskilte eller enker.

Figur 1

Andel gifte kvinder ved folketællingerne 1901 og 1940 og i registerbefolkningen 1970 og 1980.



Kilde: *Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60, 1966*; Danmarks Statistik, 1972 og 1982.

levede ikke alene i deres egen, selvstændige bolig. Det var ganske vist almindeligt at flytte hjemmefra ret tidligt (Nygaard Christoffersen, 1993), men de unge kom ud at tjene, så de blev oftest en del af en større husstand. Andre boede hos familiemedlemmer og indgik ofte i husstanden med egne pligter, måske i køkkenet eller i relation til børnene.⁷

I løbet af de næste tiår faldt andelen af ugifte i disse aldersgrupper (<30), stærkest fra 1930 til 1940, hvor de tilsvarende tal var hhv. 60 pct. og 28 pct. Der var altså en stigende andel af kvinderne, der giftede sig, før de blev 30 år (*Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60, 1966*). Denne udvikling i retning af en lavere vielsesalder

7. Et godt eksempel er to af personerne fra TV-serien *Matador*, nemlig Laura, der regerede i køkkenet, og den ugifte søster Elisabeth, der især tog sig af børnene. De var begge vigtige led i familien Varnæs' husstand.

er ofte tolket som et resultat af, at det blev lettere at etablere sig med familie (se bl.a. Johansen, 2002; Knudsen, 1999).

De tidlige giftermål fortsatte i de næste generationer af kvinder. Mere end 80 pct. af de kvinder, der var født i årene 1940-41, blev gift, før de fyldte 25 år. Men derefter steg vielsesalderen. Blandt de kvinder, der var født midt i 1950'erne, var omkring halvdelen gift, før de blev 25 år, og for generationen født i 1960-61 var det kun omkring 30 pct. (Danmarks Statistik, 1998).

Figur 1 viser andelen af kvinder, der var gift ved folketællingerne 1901 og 1940 og ifølge CPR-opgørelser i 1970 og 1980. Fordelingerne for årene 1911, 1920 og 1931 er ikke medtaget, da de næsten er identiske med kurven for 1901. I 1940 kan man se den begyndende forandring, idet andelen af gifte blandt de yngre kvinder nu er steget. Denne stigning fortsætter i de to næste tiår. I 1970 er en stor del af de yngre kvinder gift, og andelen er også høj for de lidt højere aldre.⁸ Men så kommer forandringen. I 1980 er andelen af gifte faldet blandt de yngste kvinder – ægteskabet bliver udskudt. Der er stadig relativt høje andele gifte blandt de lidt ældre kvinder, idet disse kvinder tilhører de generationer, der er blevet gift relativt tidligt.

Antallet af skilsmisser blev tidoblet fra 1890'erne, hvor der var 300-400 skilsmisser årligt, til slutningen af 1930'erne (Johansen, 2002). Selv om det absolutte antal skilsmisser ikke er et særligt godt mål for ægteskabernes holdbarhed, er denne stigning dog så kraftig, at den er sigende i sig selv. Skilsmisseraten, hvor antallet af skilsmisser ses i forhold til hele befolkningen, har varieret fra år til år. Men ligesom i forbindelse med fertiliteten gælder det, at man kan måle den relative forekomst af skilsmisser på forskellig måde: i relation til hele befolkningen, i relation til antallet af vielser i samme år eller ud fra de såkaldte opløsningstavler.

For at beregne en opløsningstavle følger man år for år, hvor mange af de ægteskaber, som blev indgået i et bestemt kalenderår, der opløses enten ved skilsmisse eller ved den ene ægtefælles død.⁹ Der er således

8. Kurven for 1960 er ikke medtaget, da den er næsten identisk med kurven for 1970.

9. Danmarks Statistik har offentliggjort opløsningstavler tilbage til vielser i 1950.

Tabel 2

Antal indgåede ægteskaber og skilsmisseprocent efter 5, 10 og 25 år. Danmark, udvalgte år.

	1950	1960	1970	1980	1990
Antal indgåede ægteskaber	38.838	35.897	36.376	24.448	31.513
Procent skilt før 5 år	5	5	10	14	13
Procent skilt før 10 år	11	11	20	26	-
Procent skilt før 25 år	18	25	36	-	-

Note: Ægteskaberne fra 1990 er endnu ikke opgjort til det 10. år, og dem fra 1980 er endnu ikke nået til det 25. år. Der kan derfor ikke angives tal for disse år.

Kilde: Danmarks Statistik, 2001.

tale om en egentlig opgørelse af, hvordan det er gået med de par, der blev viet et bestemt år. Disse opløsningstavler viser, at andelen af ægteskaber, der er blevet opløst ved skilsmisse, steg kraftigt fra 1960'erne: Mens der af de par, der blev gift i 1960 var 13 pct., der var blevet skilt efter ti år, gjaldt det dobbelt så mange, 26 pct., af de par, der blev gift i 1980, jf. tabel 2. Disse skilsmisser fandt sted i 1970'erne og 1980'erne, de to tiår, hvor der skete store skred i kønnes indbyrdes stilling og i familiemønstret.

Fertilitetsudviklingen i Danmark i store træk fra 1900 til 1983

Den periode, der behandles her, kan opdeles i tre perioder, hvis man går ud fra karakteristika ved udviklingen i den samlede fertilitet og i de aldersspecifikke fertilitetskvotienter: 1901-1933, 1934-1963 og 1964-1983.

Den første periode var præget af det fertilitetsfald, der satte ind i slutningen af 1800-tallet, og som er en del af *den demografiske transition* (Matthiessen, 1985). Den sidste af de tre perioder varslede begyndelsen på mange væsentlige forandringer, og denne periode betragtes af mange som indledningen til *den anden demografiske transition* (Van de Kaa, 1987; Kuijsten, 1996; Lesthaeghe, 1995).

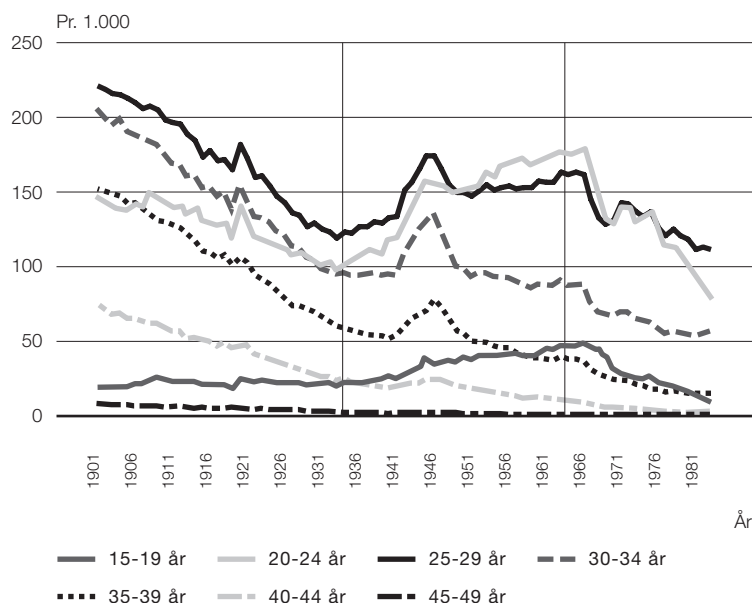
I den første periode, 1901-1933, fortsatte som nævnt ovenfor det fertilitetsfald, som var sat ind i slutningen af 1800-tallet. På cirka 30 år, fra 1901 til 1933, blev den samlede fertilitet omtrent halveret fra

4.139 til 2.095 pr. 1.000 kvinder. Udviklingen i de aldersspecifikke fertilitetskvotienter viser, at der, bortset fra kvinder under 20 år, var tale om et fald i alle aldersgrupper, og at faldet var stærkest blandt kvinderne i den øvre del af det fertile aldersinterval (Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60).

Antallet af levendefødte børn begyndte derimod først at falde i 1920'erne, hvilket hang sammen med alderssammensætningen af den kvindelige befolkning: På grund af de relativt store fødselsår-gange fra den sidste halvdel af 1800-tallet udgjorde kvinder under 35 år mere end halvdelen af kvinderne i den fertile alder i begyndelsen af 1900-tallet, og da de 25-34-årige havde markant højere fertilitet end både de ældre og de yngre, påvirkedes fødselstallet i opadgående retning, selv om fertilitetskvotienterne var begyndt at falde.

Figur 2

Aldersspecifikke fertilitetskvotienter 1901-1983. Danmark.



Kilde: *Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60, 1966*; Danmarks Statistik, 1994.

I den anden periode, 1934-1963, skete der en stigning på 26 pct. i den samlede fertilitet, som nåede op på 2.642 i 1963. Fertilitetsstigningen var særligt stærk under den anden verdenskrig, og den slog mere eller mindre tydeligt igennem i alle aldersgrupper. Det fremgår af figur 2, hvordan udviklingen i de forskellige aldersgrupper ellers var meget forskellig i denne periode: Bortset fra krigsårene fortsatte fertilitetsnedgangen for kvinder over 30 år (dog mere moderat end før), men der skete en stigning blandt de yngre kvinder, især gennem 1940'erne og 1950'erne. Selv for de helt unge kvinder under 20 år var der en ret kraftig stigning i fertiliteten, som toppede i 1966 med 49,6 pr. 1.000 (fra 40,2 i 1950 og 27,2 i 1940). Stigningen blandt de 20-24-årige betød, at de fra 1949 var den aldersgruppe, der havde den højeste fertilitet.

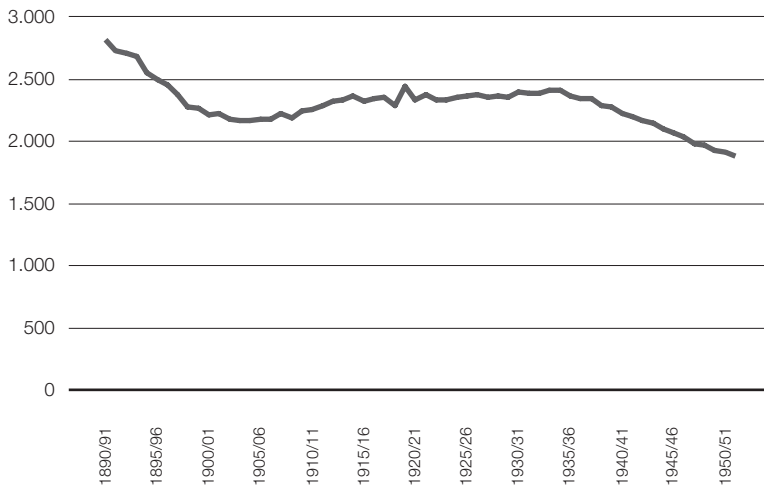
I midten af 1960'erne satte så den udvikling ind, som vi i dag ofte ser omtalt som fertilitetsfaldet, hvilket vel bl.a. skyldes, at det er det, der er det mest nærværende for os, men også at det fandt sted samtidig med nogle kraftige forandringer i familie- og samlivsforhold. På kun seks år, fra 1963 til 1969, faldt den samlede fertilitet med ca. 24 pct. til 2.000 og i løbet af de næste ti år var faldet næsten lige så stærkt, relativt betragtet. I 1983 blev der født ca. 51.000 levendefødte børn, og den samlede fertilitet var nede på 1.377. Det var næsten en halvering i forhold til niveauet i 1964, og samtidig godt under den "magiske grænse" på ca. 2.100, som er det niveau, der kræves i et samfund som det danske for at opretholde befolkningens størrelse.¹⁰

I visse aldersgrupper begyndte fertilitetskvotienten først at falde efter 1965/66, men det karakteristiske ved faldet i denne periode var, at det fandt sted i alle aldersgrupper, og at det var stærkest blandt de yngre kvinder, dvs. kvinder under 25 år. For kvinder under 20 år – teenagerne – skete der et fald på næsten 80 pct. til 10,6 pr. 1.000 i 1983, og for de 20-24-årige faldt fertiliteten 55 pct. (til 80 pr. 1.000) over denne 20-årige periode, mens der for de øvrige aldersgrupper skete et relativt mindre fald.

10. Denne grænse er afhængig af det aktuelle dødelighedsniveau. I samfund med høj dødelighed, især blandt børn og unge, skal hver kvinde føde flere børn end de 2,1, for at befolkningen ikke falder i antal. Der ses i disse beregninger helt bort fra ind- og udvandring.

Figur 3

Samlet fertilitet for generationer af kvinder i Danmark.



Kilde: *Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60, 1966*; Danmarks Statistik, 2001.

Det nye fertilitetsfald var således anderledes end det, der fandt sted i begyndelsen af århundredet. De ældre kvinder ønskede stadig at begrænse deres børnetal ved *ikke at få flere* børn, men for de unge var det kraftige fald et tegn på en *udsættelse af det første barns fødsel* – en udsættelse, som det blev muligt at praktisere med stor effektivitet, idet både tilgængeligheden og kvaliteten af de eksisterende svangerskabsforebyggende midler blev øget.

Når man ser på de enkelte fødselsårgange af kvinder, bliver det tydeligt, at selv for generationer af kvinder, der fødte stort set lige mange børn i løbet af deres livstid, har den tidsmæssige placering af fødslerne været meget forskellig. Figur 3 er tegnet ud fra den samlede generationsfertilitet, dvs. en opsummering af fertilitetskvotienterne i hver alder for kvinder, der er født i bestemte år.¹¹ Generationsfer-

11. Danmarks Statistik offentliggør hvert år i *Befolkningens bevægelser* aldersspecifikke fertilitetskvotienter for hver generation af kvinder (ved en generation forstås her de kvinder, der er født i ét og samme kalenderår). Dette kaldes også en 'fødselskohorte'.

tiliteten er således en opgørelse af, hvor mange børn kvinder fra den pågældende årgang i gennemsnit har født i løbet af deres liv.

Den samlede generationsfertilitet lå på ca. 2.200 børn pr. 1.000 kvinder fra de generationer, der var født omkring år 1900. Denne generationsfertilitet steg i de næste 30-40 år og lå på ca. 2.400 for kvinderne fra 1925-1935. Derefter faldt generationsfertiliteten, og kvinderne fra slutningen af 1940'erne har i gennemsnit født ca. 2 børn hver (Danmarks Statistik, 2001).

De omtalte hovedtræk ved fertilitetsudviklingen indgår i tabel 3, som desuden, for hver periode, indeholder en oversigt over regler og væsentlig lovgivning, der har påvirket rammerne for familiedannelse. Det er især den juridiske og økonomiske ligestilling mellem mænd og kvinder i familien, og kvindernes juridiske og økonomiske stilling i det danske samfund i øvrigt, der er ændret gennem de tre perioder. Dette behandles mere indgående senere i kapitlet.

Tabel 3

Demografiske karakteristika og vigtige politiske ændringer i Danmark. 1901-1983.

Periode	Vigtige demografiske karakteristika	Milepæle og forandringer	
		Anden lovgivning og karakteristika	Reproduktiv politik og lovgivning
1901-1933	<p>Fertilitetsnedgang blandt alle kvinder over 20 år</p> <ul style="list-style-type: none"> - Den samlede fertilitet halveres - Fertiliteten falder stærkest blandt kvinder over 25 - Relativ høj mødrealders ved første fødsel i begyndelsen af perioden - Mere end halvdelen af de nybagte mødre under 20 år er ugifte 	<p>1899 - Gifte kvinder får fuldmyndighed som 25 årige</p> <p>1908 - Kvinder får lokal stemmeret</p> <p>1915 - Kvinder får stemmeret til Folketinget</p> <p>1922 - Ægtefæller bliver ligestillede mht. forældremyndighed over fælles børn i tilfælde af skilsmisse</p> <p>1923 - Ny ægteskabslov gør borgerlig vielse åben for alle</p> <p>1925 - Ægtefæller får gensidig forsørgelsespligt – og ligestilles ved bodeling ved skilsmisse</p>	<p>1930 - Straffeloven revideres og strafammen for at få eller at fremprovokere abort, ændres fra dødsstraf til 8 års tugthus</p> <p>1933 - Barselsorlov på 2 uger</p>
1934-1963	<p>Differentieret udvikling i fertiliteten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stigende samlet fertilitet - Faldende fertilitet blandt kvinder over 30, men stigende blandt kvinder under 30 - Relativ tidlig første fødsel - De fleste unge mødre er gift, når de føder - Andelen af børn født uden for ægteskab falder til 1950'erne for derefter at stige igen 	<p>1950'erne - Øget økonomisk fremgang</p> <p>1950 - Kvinders erhvervsfrekvens: 47 pct.</p> <p>1958 - Arbejdsugen nedsættes fra 48 til 45 timer og ferien fastlægges til 3 uger</p> <p>1960 - Kvinders erhvervsfrekvens: 43 pct.</p> <p>1960'erne - Fortsat økonomisk fremgang</p>	<p>1937 - Kommunerne får ved lov pligt til at oprette sundhedsplejerskeordninger</p> <p>1939 - Første selvstændige lov om svangerskabsafbrydelse (abortlov)</p> <p>1945 - Første lov om svangerskabsshygienje</p> <p>1956 - Abortloven revideres</p> <p>1960 - Barselsorlov udvides til 14 uger for visse grupper af kvinder</p> <p>1960'erne - Vejledning i familieplanlægning bliver omfattet af den offentlige sygesikring</p>

Fortsættes >

> Tabel 3 fortsat

1963-1983	Fertilitetsfald i alle aldersgrupper <ul style="list-style-type: none">- Faldende samlet fertilitet- Stigende alder ved første fødsel og familiedannelse udsættes- Nye familieformer opstår- Stigende andel ugifte blandt kvinder der føder – på grund af papirløse ægteskaber – også blandt ældre kvinder	1964 - Børnehaveklaser introduceres 1966 - Ugentlig arbejdstid nedsættes til 44 timer 1967 - Privat dagpleje indføres 1967 - Der indføres børnebidrag, som udbetales til moderen 1968 - Ugentlig arbejdstid nedsættes til 41¼ timer 1970 - Fællesbeskatningen (mellem ægtefæller) ophæves 1970 - Arbejdsløshedsunderstøttelse bliver ens for kvinder og mænd 1970 - Kvinders erhvervsfrekvens: 54 pct. 1971 - Ferien forlænges til 4 uger pr. år 1973 - Der indføres ligeløn for lige arbejde på LO/DA området 1973/74 - Stigende arbejdsløshed 1974 - Ugentlig arbejdstid nedsættes til 40 timer 1975 - Ferien forlænges til 5 uger pr. år 1976 - Der indføres ved lov ligeløn for mænd og kvinder 1979 - Ferien forlænges til 5 uger 1980 - Kvinders erhvervsfrekvens: 65 pct.	1967 - Det bliver lovligt at annoncere for og sælge præventionsmidler 1967 - P-pillen frigives til salg 1970 - Abortloven revideres og social indikation introduceres 1970 - Seksualundervisning gøres ved lov obligatorisk i skolerne 1973 - Loven om fri abort (inden for 12 uger) træder i kraft 1. okt. 1973 - Der eksisterer dagpasning til mindre end 20 pct. af 0-2 årige og mindre end 40 pct. af 3-6 årige 1976 - Amtskommunerne overtager ansvaret for rådgivning om familieplanlægning 1981 - Barselsorlov udvides til også at omfatte 4 uger før fødslen 1982 - 39 pct. af 0-2 årige og 55 pct. af 3-6 årige er indskrevet i daginstitution eller dagpleje
-----------	--	---	---

Note: Oplysningerne i tabellen er hentet fra en række af de kilder, der i øvrigt er anvendt i kapitlet. Erhvervsfrekvensen i tabellen er beregnet ud fra antallet af kvinder i arbejdsstyrken (Danmarks Statistik, 1995).

Betingelser for familiedannelse og familieliv

De store fertilitetsfald, der kunne ses i begyndelsen af 1900-tallet, tyder ikke bare på et bevidst ønske om at begrænse børnefødslerne, men indikerer også en øget mulighed for selv at bestemme over familiens størrelse. Ud over de fertilitetsmål, som blev anvendt ovenfor, viser det sig også i det samlede børnetal i familierne, som man kan anslå ud fra folketællingerne.

Ud fra folketællingen i 1901 er det fx beregnet, at antallet af børn i ægteskaber, der havde været mindst 25 år, og hvor kvinden var mindst 25 år ved ægteskabets indgåelse, varierede mellem 4,1 blandt embedsmænd i byerne til 6,4 blandt proprietærer (Johansen, 2002). Ved at vælge den gruppe af ægteskaber opnår man at se på det, som formentligt er de pågældende familiers samlede antal børn – kvinderne vil være mindst 50 år og derfor ikke få flere børn. Det er bemærkelsesværdigt, at både dem, der fik flest, og dem, der fik færrest børn, tilhørte overklassen.

40 år senere, i folketællingen i 1940, var antallet af børn (her talt som antallet af hjemmeboende børn under 15 år i ægteskaber, der har været 12-15 år) mellem 1,3 og 2,7 – lavest blandt selvstændige i København og højest blandt landarbejdere (Johansen, 2002). Her ser man nu en social forskel. Matthiessen (1965) påviste i en analyse af fertiliteten i Danmark 1959-1961, at fertilitetsraterne blandt gifte kvinder var under landsgennemsnittet i det storkøbenhavnske område og højere i de mindre urbaniserede områder. Samtidig kunne man se, at der var en betydeligt lavere fertilitet blandt arbejderne uden for landbruget, end der var blandt landarbejderne.

I 1983 var det to- og etbarnsfamilien, der var dominerende i Danmark, med relativt større familier i landområder og mindre børnetal i familier, hvor kvinden havde en lang uddannelse (Knudsen, 1993; Danmarks Statistik, 1997).

Kønnenes indbyrdes stilling i og uden for familien
i den første del af det 20. århundrede

Op gennem anden halvdel af 1800-tallet var der sket gradvise forbedringer af kvindens situation. Hun var blevet mere ligestillet i forhold til manden for så vidt angår muligheden for at råde over egne midler og for at bestemme over sit eget liv. Denne proces fortsatte ind i 1900-tallet. Fra 1857 havde ugifte kvinder automatisk fået fuldmyndighed ved det fyldte 25. år, men gifte kvinder var dog umyndige i formueretlig henseende, også selv om de evt. havde opnået fuldmyndighed efter 1857-loven, før de blev gift. Fra 1899 fik også gifte kvinder fuldmyndighed ved 25-årsalderen, selv om det, som det fremhæves af Dübceck (1978), mere var formelt end reelt, indtil ægteskabslovene fra 1925 blev gennemført.

Kvinder havde dog nogle muligheder for at drive virksomhed, idet de helt tilbage fra 1827 ved lov havde fået mulighed for at erhverve næringsbrev (dog kun til visse kvindelige sysler, såsom at "handle med Modepynt, som de selv have forfærdiget eller ved hjælp af andre Fruentimmer have ladet forfærdige" (Forordning, 1827). Gifte kvinder havde fra 1880 enerådighed over alt, hvad de erhvervede ved selvstændig virksomhed.

I 1925 indførtes ved lov en gensidig forsørgerpligt mellem ægtefæller. Tidligere havde kun manden haft forsørgerpligt over for hustruen (og deres fælles børn, uægte børn samt hustruens evt. børn fra tidligere ægteskab). Fra 1891 havde kvinder dog haft pligt til at yde bidrag til mandens forsørgelse, hvis hun havde egne midler, og han ellers ville ligge det offentlige til byrde. Denne lov fastlagde også et lige skifte, en lige bodeling ved ophævelse af ægteskabet, uanset årsagen til bruddet.

Selv om gifte kvinder havde fået rådighed over egne midler fra 1880, var det oftest manden, der tog sig af kvindens indkomst, hvilket også afspejles i den første lov om indkomstskat til staten (1903), der indførte fællesbeskatning af ægtefæller. Det var en regel, der bevarede helt til 1970. Indkomstskatten indeholdt et fradrag for hvert barn under 15 år og et hustrufradrag (fra 1912), der var ment som en kompensation for de ekstraudgifter, der var forbundet med, at den gifte kvinde arbejdede uden for hjemmet (Ravn, 2000).

Som tidligere omtalt, var der en relativt stor andel af de kvinder, der var født lige før og omkring år 1900, der ikke fik børn, og en stor del af dem forblev ugifte. Det tolkes ofte som et resultat af praktiske og økonomiske betingelser, der gjorde, at ikke alle havde midler til at etablere egen husholdning. Men i lys af de love, der er omtalt her, kan man også se slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet som en periode, hvor kvinder fik øgede muligheder for at leve alene. De fik myndighed over egne forhold, de kunne ernære sig ved eget erhverv og var ikke helt så afhængige af at have en ægtemand, som det tidligere havde været tilfældet (Jensen, 2002). Kvinder fik endda stemmeret og valgbarhed til lokale valg¹² i 1908, og med den ny grundlov fra 1915 også til Folketinget (Rambusch, 1990). Som nævnt blev ægtefællerne ligestillet mht. bodeling ved skilsmisse fra 1925, og i 1922 var de blevet ligestillet mht. forældremyndighed. Derved blev kvindens situation også bedre, hvis hun ville bryde ud af et ægteskab.

Perioden op til og gennem de første årtier efter 1900 var altså en periode, hvor der skete mange ændringer i kvindernes retsstilling og udviklingen gik mod en principiel ligestilling mellem kønnene og mellem ægtefællerne.

Der var mange kvinder, der var i erhvervsarbejde omkring år 1900. Den tidlige industrialisering bød på en række arbejdspladser for kvinder, bl.a. inden for mejeribrug, som var et område, hvor kvinderne tidligere havde haft monopol på både viden og kvalifikationer. Men mens kvinderne i begyndelsen blev opfattet som "arbejdere" i lighed med mændene, skete der efterhånden både en horisontal og en vertikal kønsopdeling af arbejdsmarkedet (Ravn, 1997), og kvinder blev i det tidlige 20. århundrede i stadig højere grad betragtet som værende primært kvinder og mødre og ikke arbejdere på lige fod med mændene (Rosenbeck, 1987).

12. Kvinder og tyende havde fået lige valgret med mænd til de nyoprettede menighedsråd i 1903 (Rambusch, 1990).

Mange af de ligestillingsmæssige sejre udmøntedes i en lovgivning, der i praksis rettede sig mod et samfund, hvor kvinder primært blev opfattet som husmødre (jf. omtalen af hustrufradraget ovenfor). Men livet som husmor kulminerede i 1950'erne: Ved udgangen af det årti udgjorde husmødre tre ud af fire af de gifte kvinder over 25 år. Femten år senere var det faldet til mindre end tre ud af ti.

De forbedringer, kvinderne opnåede omkring år 1900, var ikke kommet af sig selv, men bl.a. som følge af, at kvinderne havde organiseret sig og kæmpet for politisk og økonomisk ligestilling med mændene. Emnet for dette kapitel er ikke kvindernes stilling i velfærdsstatens tidlige fase. Men kvindernes forhold, deres formelle og reelle muligheder i samfundet og graden af ligestilling mellem mænd og kvinder er af stor betydning, når man ønsker at anskue udviklingen af fertilitet og familiedannelse som udtryk for et bevidst valg.¹³ Kun i en situation, hvor kvinden og manden har formelt og reelt lige muligheder for at klare sig såvel uden som med en partner, kan vi anlægge denne vinkel.

Nye krav og muligheder – kvinder med uddannelse og erhvervsarbejde

Efter 'husmoderparentesen', som flere forskere kalder 1950'erne, kom kvinderne ud på det formelle arbejdsmarked. Det var en kombination af mange faktorer: Et ønske om selvstændighed fra kvinderne, et ønske om at få del i den øgede velstandsstigning og de forbrugsgoder, der blev produceret – men for mange kvinder også et spørgsmål om trang, om et behov for deres økonomiske bidrag til familiens overlevelse i en tid, hvor både produktion og service-sektoren undergik strukturforandringer, som bl.a. lukkede mange af småvirksomhederne. For mændene betød kvindernes øgede indtjening derfor et vigtigt bidrag til forsørgelsen af familien og til at kunne anskaffe de nye eftertragtede forbrugsgoder.

13. Se fx Jensen (1996) for en uddybende analyse af kvinders reproduktionsstrategier i velfærdsstaten.

Den øgede erhvervsfrekvens blandt kvinderne skal også ses som et resultat af samfundets behov for kvinder som arbejdskraft. Der var en minimal arbejdsløshed i 1960'erne og et konstant behov for at udvide arbejdsstyrken, hvilket blev gjort ved at inddrage kvinder og sende bud efter gæstearbejdere. Undersøgelser koncentreredes om, hvorvidt gifte kvinder måske ville have erhvervsarbejde, hvordan de gifte kvinders erhvervsarbejde ville påvirke deres ønsker om at få børn, og hvordan de ville bære sig ad med at kombinere erhvervsrollen med deres familierolle (se fx Bertelsen, 1981), og i *Perspektivplanlægning 1970-1985* (1971) regnede man på den arbejdskraftreserve, som husmødrene udgjorde.

Gradvist ændredes kvindernes erhvervsbeskæftigelsesmønster sig: fra det typiske 1950'er-mønster med erhvervsarbejde, indtil der kom børn, efterfulgt af en del år, eller måske resten af livet, uden for arbejdsmarkedet eller måske på deltid, til et liv med erhvervsarbejde i langt det meste af voksenlivet. Erhvervsfrekvensen blandt kvinder steg fra 37 pct. i 1960 til ca. 83 pct. i 1979 for de 25-44-årige (Levevilkår, 1997), og samtidig faldt deltidsfrekvensen generelt blandt kvinder. Kvinder blev efterhånden også på arbejdsmarkedet i de år, hvor de havde mindreårige børn hjemme.

Samtidig med at kvindernes erhvervsfrekvens steg, faldt mændenes beskæftigelse. Tilsammen betød det, at kvindernes erhvervsbeskæftigelse hen over livsforløbet kom til at ligne mændenes mere og mere både i omfang og mønster. Men da den økonomiske udvikling i Danmark stagnerede i de ti år fra 1973 til 1983, steg arbejdsløsheden for både mænd og kvinder fra midten af 1970'erne til et midlertidigt højdepunkt i 1983. Det blev tydeligt, at kvinderne havde en mere usikker placering på arbejdsmarkedet end mænd: Fra slutningen af 1970'erne var arbejdsløsheden højere blandt kvinder end blandt mænd (Carneiro & Knudsen, 2001).

Lovgivningsmæssigt blev kvinder og mænd dog mere og mere lige-stillede på arbejdsmarkedet, selv om der blev ved med at være kønsforskelle i lønnen og i den hierarkiske og den horisontale placering af kvinder og mænd på arbejdsmarkedet (Brydninger, 1997).

En del kvinder arbejdede i private hjem uden for det formelle arbejdsmarked, men ellers fandt kvinderne beskæftigelse i industrien, i den

offentlige sektor og i 1970'erne især inden for den voksende social- og sundhedssektor. Mange af disse 'kvindejob' var af samme karakter som det arbejde, kvinderne havde haft i hjemmet: rengøring, omsorg og pleje, pasning af børn, syge og gamle. I 1979 var 28 pct. af de beskæftigede kvinder ansat i social- og sundhedssektoren, som var meget kønssegregeret (Borchorst, 1984).

Kvinder blev især ansat i ufaglærte job eller som underordnede funktionærer. Det var også ofte i usikre ansættelser, på deltid eller med høj sæsonarbejdsløshed. Ligesom begrænsningen af børnetallet blev set som en mulighed for at passe både rollen som husmor og som erhvervsarbejdende, så blev deltidsarbejdet ofte betragtet som en løsning på dobbeltrollen i en situation, hvor der stadig var begrænsede muligheder for at få passet børnene. I en undersøgelse fra Socialforskningsinstituttet (Bertelsen, 1981) blev kvinder i 1970 og 1975 spurgt om den ideale familie mht. omfang af erhvervsarbejde for manden og kvinden i familier med to børn under skolealderen. Blandt de gifte kvinder i undersøgelsen, der selv havde to børn under skolealderen, faldt den andel, der foretrak en familietype med en hjemmegående mor og en heltidsarbejdende far fra 28 pct. til 25 pct. i de fem år fra 1970 til 1975. Halvdagsarbejde til moderen, heltidsarbejde til faderen og halvdagsbørnehave til børnene, var i 1970 lige så populært som familien med den hjemmegående mor. I 1975 var der 34 pct., der foretrak 'halvdagsmodellen', mens den toforsørgermodel, der er almindelig i dag, hvor begge de voksne arbejder, og børnene er i vuggestue/børnehave, kun blev foretrukket af 2 pct. i 1975. Selv blandt de kvinder, der selv arbejdede mindst 25 timer ugentligt, var der kun 3 pct., der foretrak denne model.¹⁴

Men familiemønstret var ved at ændre sig, og den hjemmegående husmoder var på vej ud. Op gennem 1970'erne opstod der nye familieformer. Det papirløse samliv og de kollektive boligformer satte spørgsmålstegn ved den gamle familiemodels egnethed til det moderne samfund. Fødslen af det første barn blev udsat til et senere tidspunkt – der var andet, der skulle nås først, for både kvinder og mænd. Det blev efterhånden også mere almindeligt at få børn sam-

14. Der er i undersøgelsen ikke angivet sikkerhedsintervaller for de observerede forskelle.

men, inden man blev gift. I begyndelsen af 1950'erne var andelen af børn født uden for ægteskab meget lav (6-7 pct.). Der var en svag stigning i de næste 15-20 år, men herefter skete der en stærk stigning i takt med, at de nye familieformer blev mere udbredte. I 1983 blev 40 pct. af de nyfødte født uden for ægteskab (Danmarks Statistik, 1992). Det var især blandt de førstefødte, at en stor andel blev født af ugifte kvinder.

En af de afgørende faktorer i relation til udskydelsen af familiedannelse/børnefødsler var den forlængede uddannelse for begge køn. I løbet af 1970'erne skete der en vækst i uddannelsessektoren, idet skolepligten blev udvidet i 1972/73 fra syv til ni år. Især for kvinder var der tale om en stor forandring, idet der tidligere havde været en betydelig ulighed på dette område. I de følgende år steg uddannelsesniveaue t blandt de yngre, idet der også var en stadig større andel, der fortsatte i et uddannelsesforløb efter afsluttet folkeskole. Dette påvirkede gradvist den totale uddannelsesfordeling i befolkningen.

I 1901 svarede antallet af unge, der tog studentereksamen, til mindre end 1 pct. af dem, der havde den rette alder. I 1930 var der tilsvarende 10 pct., der bestod en mellemskoleeksamen, 7,3 pct., der bestod en real-, præliminær- eller pigeskoleeksamen, mens 2,6 pct. blev studenter. I begyndelsen af 1970'erne, hvor mellemskoleeksamen ikke fandtes længere, var andelen, der bestod de andre eksamener, steget til hhv. 33 pct. og 14 pct. (Levevilkår i Danmark, 1976). I en nylig registerbaseret forløbsundersøgelse har man fundet, at 38 pct. af dem, der blev født i 1970, gennemførte 12 års skolegang, dvs. studentereksamen el. lign., der er adgangsgivende til en højere uddannelsesinstitution (Zangenber g & Zeuthen, 1997).

Familiemæssigt har det vist sig, at jo længere uddannelse kvinder har, jo senere har de fået deres første barn, og jo færre børn får de i alt. Højtuddannede mænd får også børn noget senere, men antallet af børn afhænger stærkere af kvindernes uddannelsesniveaue t end af mændenes (Knudsen, 1993).

På arbejdsmarkedet resulterede den øgede uddannelse blandt kvinderne i, at de fik kvalifikationer til at arbejde inden for et betydeligt større område, også på områder, der før havde været forbeholdt mænd (se fx Emer ek & Ipsen, 1997).

Kvindernes øgede uddannelse og deltagelse på arbejdsmarkedet gjorde dem i stand til i højere grad at kunne forsørge sig selv og evt. børn i tilfælde af skilsmisse, og det gjorde dem desuden endnu mindre afhængige af en forsørger, end kvinderne var efter ægteskabslovene i 1920'erne. Der blev igen stillet en række krav om ligestillingsinitiativer.

Det var bl.a. arbejdsmarkedslovgivningen og skattelovgivningen, der stod for skud. De ændrede forhold betød nemlig et opgør med billedet af manden som *forsørgeren*. De lovgivningsmæssige ændringer gjorde de to køn mere ligestillede, både på arbejdsmarkedet og i privatlivet, og afspejlede en stigende accept af familien som en toforsørgermodel. Der skete også nogle ændringer, som tog højde for, at der, hvis et papirløst samlevende par fik et barn, var andre forældremyndigheds- og forsørgelsesregler end i en situation, hvor parret var gift.

Det tidligere børnefradrag i familiens skat ændredes i 1967 til et børnebidrag, som blev udbetalt til moderen (eller den, der havde forældremyndigheden). Den fællesbeskatning, som havde været gældende fra 1903, blev ændret, således at de to ægtefæller (fra 1970) hver blev selvstændigt beskattet af deres egen indkomst. Ydermere blev størrelsen af arbejdsløshedsunderstøttelsen nu ens for kvinder og mænd (Borchorst, 1993), hvilket fik stigende betydning, da den arbejdsløshed, som satte ind i 1970'erne, som nævnt især ramte kvinderne.

Kvindernes større selvstændighed og uafhængighed gjorde dem også i stand til at stille krav på hjemmefronten for at få mændene til at deltage mere i det daglige arbejde. I midten af 1960'erne var det ca. hver fjerde mand, der udførte dagligt husarbejde – gennem de næste ti år steg det til omkring halvdelen (Bonke, 1995).

Som nævnt var der mange kvinder, der fik ansættelse i social- og sundhedssektoren. Et af områderne var de daginstitutioner, der var behov for, når pasningen af familiens børn ikke længere foregik hjemme hos moderen.

I 1950'erne var der 3-4.000 vuggestuepladser for 0-2-årige børn. Tallet steg langsomt indtil omkring 1970, hvor der var ca. 9.100 pladser, men allerede i 1973 var der næsten sket endnu en fordobling

til lidt over 17.000 pladser (Levevilkår i Danmark, 1976). Da antallet af daginstitutioner, dvs. vuggestuer og børnehaver, ikke steg i takt med kvindernes erhvervsarbejde, blev der i 1967 indført offentlig dagpleje i private hjem for at imødekomme det stigende behov for at få passet børnene, mens kvinderne arbejdede eller studerede. I 1973 kunne der tilbydes plads i en offentlig daginstitution eller dagpleje til under 20 pct. af alle børn i vuggestuealderen. Antallet af pladser til de lidt ældre børn i børnehvealderen var også større i 1950'erne (ca. 21.200 pladser), men i 1973, hvor der var næste 92.000 pladser, var dækningen stadig under 40 pct.. I begyndelsen af 1980'erne var dækningen for de to aldersgrupper vokset til ca. 50 pct. og 60-65 pct. (Levevilkår i Danmark, 1992).

Fravalg af fødsel og familie

I de foregående afsnit er det diskuteret, hvorledes kønnenes stilling gradvist er blevet ændret i retning af en øget ligestilling mellem mænd og kvinder. Det har givet kvinderne øget mulighed for at leve uden en mandlig partner, og derved blev familielivet med mand og evt. børn, også i stadig højere grad noget, der kunne fravælges. Denne udvikling tog, i Danmark såvel som i en række andre europæiske lande, for alvor sin begyndelse i slutningen af 1960'erne. I store træk kan man sige, at udviklingen indtil da var gået fra en situation, hvor mange på grund af strukturelle forhindringer var tvunget til at 'fravælge' at etablere en familie, fordi de ikke havde de økonomiske og praktiske muligheder herfor, til en situation, hvor de strukturelle forhindringer for familiedannelse blev mindre. Der har været talt om en demokratisering af moderskabet, idet en stadig mindre andel af kvinderne ikke fik børn.

Kvinder var på grund af deres uddannelse og erhvervsarbejde ikke nær så afhængige af en mandlig forsørger som tidligere. Det spiller også en rolle, at de forbedrede præventionsmuligheder havde gjort det muligt at leve et seksuelt aktivt liv uden at få børn: Det var blevet muligt at udskyde familiedannelsen til et bedre tidspunkt eller helt at fravælge at få børn.

Den nye og omfattende udskydelse af tidspunktet for fødslen af det første barn og begrænsningen af børnetallet i familien, som kan ses fra slutningen af 1960'erne, hang sammen med kvindernes ønske om

at få en uddannelse, et godt arbejde og siden at kunne kombinere dette med et familieliv. I 1975 ønskede mere end 60 pct. af kvinder under 30 år maksimalt at få to børn og færre end 10 pct. ville gerne have mere end tre børn (Bertelsen, 1981).

Argumentationen for den negative, begrænsende kontrol har ofte været kædet sammen med omsorgen for de allerede fødte børn eller de børn, man gerne ville have på et senere tidspunkt. “Bestem selv, hvornår du vil have børn” – hed det fx fra Komiteen for Sundhedsoplysning som overskrift til en folder om præventionsmidler, altså en folder, der handlede om at *undgå* graviditet. Et slogan som “Ønskebørn skaber gode hjem” blev i 1940’erne anvendt af Kvindelige Lægers Forening i kampagner for at gå til lægen for at “undgå svangerskab gennem familieplanlægning” (Knudsen & Wielandt, 1995). Det er bemærkelsesværdigt, at dette skete ca. 20 år, før man ophævede den lov, der forbød annoncering og salg af præventionsmidler.

Juridisk var svangerskabsafbrydelse (fosterfordrivelse) omfattet af den danske straffelov indtil 1939, hvor den første selvstændige lov om svangerskabsafbrydelse trådte i kraft i Danmark. Tidligere kunne både kvinden og den person, der hjalp hende ved at foretage en abort, straffes med døden, men ved revision af straffeloven i 1930 var strafammen blevet mindsket til otte års tugthus. Med loven af 1939 udvidedes definitionen af de forhold, som kunne give kvinden mulighed for en legal svangerskabsafbrydelse (‘indikationsområdet’), således at medicinske, etiske (i tilfælde af voldtægt) og eugeniske (risiko for alvorlig sygdom hos fostret) begrundelser kunne accepteres som gyldige for et ønske om abort. Herefter gik det hurtigt, set i forhold til de første 40 år af århundredet. I to lovrevisioner (i 1956 og 1970) blev indikationsområdet stadig udvidet, og i 1970 formuleredes endda en ren social indikation. Juni 1973 vedtoges så den lov om fri abort, der med enkelte mindre revisioner endnu er gældende i dag (Knudsen & Wielandt, 2000; Rasmussen, 1983).

Udviklingen på abortområdet gik hånd i hånd med bestræbelser på at lette befolkningens adgang til præventionsmidler (Hertoft, 1983; Knudsen, 2000). I begyndelsen af århundredet var det ikke særligt let at beskytte sig mod uønsket graviditet, og det var, som nævnt, ved lov fra 1906 forbudt at annoncere for og sælge “genstande”,

der kunne forhindre “konsekvenser af samleje”. De få eksisterende midler var heller ikke så effektive som i dag. Alligevel antyder den stærke nedgang i fertiliteten i den første tredjedel af århundredet, også blandt gifte kvinder, at der var et vist kendskab til og udbredelse af svangerskabsforebyggende metoder i befolkningen.

De svangerskabsforebyggende midler blev siden bedre. De blev alment tilgængelige, samtidig med at det blev moralsk acceptabelt – ja, i visse situationer endda stærkt anbefalet – at bruge dem. I slutningen af 1960'erne blev p-pillen frigivet til almindeligt salg i Danmark, og sammen med muligheden for abort (fra 1973) gav de gode præventionsmidler mulighed for et næsten 100 pct. sikkert fravalg af børn. Med lov fra juni 1973 fik kvinder og mænd i Danmark også ret til at blive steriliseret efter det fyldte 25. år, uanset om de havde eller ikke havde fået børn.¹⁵

Det var en ny situation. Eksistensen af præventionsmidler, legalt provokeret abort som en nødløsning og endelig sterilisation, betød en stor lettelse for både kvinder og mænd: Graviditetsangsten forsvandt, og det seksuelle kunne nydes. For den gifte kvinde betød det, at hun ikke længere var tvungen til at få endnu et barn, som der måske hverken var kræfter eller økonomi til. For den ugifte kvinde betød det, at hun ikke var nødt til at gifte sig med den mand, der havde gjort hende gravid, og for manden betød det, at han ikke behøvede at frygte at få en familie, han ikke ønskede.

I de første år efter den fri abort var det især kvinder med flere børn, der fik abort, mens det op gennem 1970'erne og 1980'erne i stadig højere grad blev kvinder uden børn. Prævention og abort blev nyttige redskaber til at gennemføre den ønskede udskydelse af familiedannelse og børnefødsler, som begyndte midt i 1960'erne.

15. På det tidspunkt var der mange 25-årige, som allerede havde en stor børneflokk, mens det i dag kan diskuteres, om aldersgrænsen er for lav, idet den nu er tre til fem år under kvinders og mænds gennemsnitlige alder ved første barns fødsel.

Planlægning og tilvalg af barn og familie

Op gennem de tre perioder, der er diskuteret her, er mulighederne for at planlægge fødsler og familiedannelse således blevet forøget. I takt hermed er det at få børn gjort til genstand for overvejelser af forskellig karakter, eller, som sociologen Anthony Giddens (1991) har benævnt det, er reproduktionen blevet gjort til genstand for en reflektiv proces. Det at få et barn sammen blev i stigende grad resultatet af en beslutning baseret på overvejelser for og imod. Graviditeter blev planlagt, og børn blev ønskebørn.

I Socialforskningsinstituttets fertilitetsundersøgelser fra omkring 1970 angav ca. 40 pct. af de interviewede kvinder, at de havde været gravide, da de blev gift, eller havde født det første barn før vielsen (Mørkeberg, 1976). Ud fra en lignende undersøgelse i 1975 analyserede Bertelsen (1980), hvorvidt kvindernes første barn var planlagt og ønsket, og om det var født i eller før ægteskabet. Blandt de ældste af kvinderne (født 1925-29) angav 44 pct., at deres første graviditet havde været en uønsket graviditet.

I 1977/78 gennemførte Foreningen for Familieplanlægning en undersøgelse af "Gravide kvinders familieplanlægningsmønster" (1980) for at analysere, hvilken rolle den nye ret til fri abort spillede for kvindernes familieplanlægning, og hvorvidt den aktuelle graviditet var planlagt. Det var et vigtigt resultat, at en større andel af de kvinder, der skulle føde, end af dem, der havde valgt provokeret abort, havde brugt meget sikre præventionsmidler før den aktuelle graviditet. Og blandt de fødende var der 80 pct., der svarede, at graviditeten var planlagt, og 90 pct. af dem havde en partner, der var blevet glad for graviditeten. Undersøgelsen konkluderede bl.a., at præventionsmidlerne og muligheden for provokeret abort var medvirkende til, at langt hovedparten af de børn, der blev født, var ønskebørn.

Der har været forskelle på, hvor mange børn kvinder ønskede. I Socialforskningsinstituttets undersøgelse fra 1975 (Bertelsen, 1981) angav kvinderne et ønsket børnetal på to til tre. Fertilitetsfaldet gennem 1970'erne blev overensstemmende hermed tolket som et resultat af, at kvinderne ønskede mindre familier for at kunne klare erhvervsarbejdet ved siden af familien, og at de var i stand til at undgå uønskede børnefødsler (Bertelsen, 1980). Faldet i fertiliteten

fortsatte til begyndelsen af 1980'erne, og op gennem 1980'erne blev et-tobarnsfamilien almindelig (Knudsen, 1993).

Kvindernes uddannelse havde betydning for, hvor mange børn kvinderne fik: Bertelsen (1981) fandt fx også, at andelen med mindst tre børn ved 35-års alderen var størst (46 pct.) blandt de kvinder, der var gået ud af 7. klasse. Derimod var der ingen særlig forskel mellem det antal børn, kvinderne under 30 forventede at få. Det har dog siden vist sig, at de generationer, som de her interviewede kvinder repræsenterede, ikke fik det antal børn, de havde forventet i 1975: Blandt andet blev den andel, der slet ikke fik børn, to-tre gange større (Knudsen, 1993). Noget har altså gjort, at disse generationer af kvinder alligevel ikke fik så mange børn, som de oprindeligt havde ønsket sig.

Afslutning

Op gennem det 20. århundrede øgedes befolkningens muligheder for at bestemme over reproduktionen. Familieliv med partner og barn blev i højere grad noget, der kunne vælges eller fravælges og dermed genstand for en refleksiv proces. Kvindernes øgede muligheder for at forsørge sig selv og evt. børn mindskede desuden afhængigheden af en mandlig forsørger. Tidligt i århundredet ændredes kvinders retsstilling i retning af øgede muligheder for at leve alene og ligestilling i ægteskabet. Senere betød kvindernes uddannelse og erhvervsarbejde, samt udbygningen af velfærdsstaten, at det blev muligt for kvinder at have familie og børn, selv om de havde erhvervsarbejde.

I begyndelsen af århundredet var det et almindeligt mønster for mange kvinder at være på arbejdsmarkedet, indtil de blev gift, hvorefter de var hjemme. Der var dog store sociale forskelle i dette mønster. Den faldende fertilitet og de mindre familier fra slutningen af 1960'erne blev som nævnt tidligt tolket som et resultat af kvindernes ønsker om at kunne kombinere udearbejde med familielivet. I 1970'ernes debat om kvinders tilknytning til arbejdsmarkedet blev der derfor ofte sat fokus på kvindernes dobbelte hensyn med familien på den ene side og arbejdet på den anden. Det blev pointeret i talrige analyser, hvorledes kvinders liv blev formet af dette dobbelte hensyn, men også hvorledes kvinder valgte at leve i krydsfeltet mellem familie og arbejde. Det var underforstået, at der var et ligeligt

hensyn mellem familie og arbejde, og at kvinderne ofte befandt sig i en presset og ambivalent situation i dette krydsfelt. Det var karakteristisk for undersøgelserne dengang, at man undersøgte kvindens ønsker og planer om erhvervsarbejde ud fra en karakteristik af familiesituationen.

I begyndelsen af 1980'erne var situationen en anden. Kvinderne var nu på arbejdsmarkedet, og denne placering tages mere og mere for givet, mens der efterhånden rejses spørgsmål om, hvordan det kan blive muligt også at have familie og børn.

Litteratur

Befolkningsudvikling og sundhedsforhold 1901-60 (1966)

Statistiske Undersøgelser nr. 19. København: Det Statistiske Departement.

Bertelsen, O. (1980)

Den unge familie i 70'erne. København: Socialforskningsinstituttet, Publikation 99.

Bertelsen, O. (1981)

Det faldende fødselstal. København: Socialforskningsinstituttet, Publikation 104.

Bonke, J. (1995)

Arbejde, tid og køn – i udvalgte lande. København: Socialforskningsinstituttet, Rapport 95:4.

Borchorst, A. (1984)

Arbejdsmarkedets kønsopdeling – patriarkalsk dominans eller kvinders valg? Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Borchorst, A. (1993)

“Arbejdsliv og familieliv i Europa”, I Carlsen, S. & J. Elm Larsen (red.): *Den svære balance. Om sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv set i et ligestillingsperspektiv.* København: Ligestillingsrådet (s. 167-179).

Brydninger (1997)

Perspektiver på det kønsopdelte arbejdsmarked. Redigeret af Ruth Emerek, Vibeke Kold, Sanne Ipsen og Helle Holt. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Carneiro, I. G. & Knudsen, L.B. (2001)

Fertility and Family Surveys in Countries in the ECE Region. Standard country report. Denmark.

Danmarks Statistik (1962)

Ægteskaber, fødte og døde 1941-1955. *Statistisk Tabelværk* 1962:1. København: Danmarks Statistik (Det statistiske departement).

Danmarks Statistik (1972)

Befolkningens bevægelser 1970. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (1982)

Befolkningens bevægelser 1980. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (1992)

Befolkningens bevægelser 1992. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (1994)

Befolkningens bevægelser 1992. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (1997)

Fertilitetsudviklingen i Danmark fra 1980 til 1993. *Befolkning og valg* 1997:3. Statistiske efterretninger. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (1998)

Befolkningens bevægelser 1996. København: Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik (2001)

Befolkningens bevægelser 2000. København: Danmarks Statistik.

Drewes Nielsen, L. & Knudsen, L.B. (2000)

“Kvinders liv og arbejde i det senmoderne samfund”. I Bjerring, B. et al. (red.): *Hvor går grænsen? – køn og arbejdsliv i forandring*. København: Samfundslitteratur, s. 26-51.

Dübceck, I. (1978)

“Kvinders retlige status i det 19. århundredes privatret”. I Lindgård, J. & Nielsen, R. (red.): *Årbog for Kvinderet 1978*. København: Juristforbundets Forlag, s. 55-88.

Emerek, R. & Ipsen, S. (1997)

Mandefagsstrategi – arbejdsmarkedspolitik og ideologi? I Brydninger. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen, s. 14-27.

Forordning (1827)

Forordning for Danmark, hvorved Overøvrighederne bemyndiges til at afgjøre adskillige Sager af 23. marts 1827.

Giddens, A. (1991)

Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age. Cambridge: Policy Press.

Gravide kvinders familieplanlægningsmønster (1980)

København: Foreningen for Familieplanlægning.

Hertoft, P. (1983)

Det er måske en galskab. København: Gyldendal.

Höhn, C. (1987)

“The Family Life Cycle: Needed Extensions of the Concept”. I Bongaarts, J., Burch, T. & Wachter, K. (red.): *Family demography*. London: Clarendon Paperbacks.

Jensen, A. (2002)

Personlige oplysninger.

Jensen, P.H. (1996)

Komparative velfærdssystemer. Kvinders reproduktionsstrategier mellem familien, velfærdsstaten og arbejdsmarkedet. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Johansen, H.C. (2002)

Danish Population History 1600-1939. Odense: Universitetsforlag.

Knudsen, L.B. (1993)

Fertility Trends in Denmark in the 1980s. A Register Based Socio-demographic Analysis of Fertility Trends. København: Danmarks Statistik.

Knudsen, L.B. (1998)

“Abort i de seneste 100 år”. I Petersson, B., Knudsen, L.B. & Helweg-Larsen, K. (red.): *Abort i 25 år.* København: L&R Fakta.

Knudsen, L.B. (1999)

Recent Fertility Trends in Denmark – a Discussion of the Impact of Family Policy in a Period with Increasing Fertility. Research Report 11. Odense: Demografisk Forskningscenter, Odense Universitet.

Knudsen, L.B. (2000)

Om relationen mellem provokeret abort og familiedannelse. Dansk Sociologi 2000 (2); 11: 47-63.

Knudsen, L.B. & Wielandt, H. (1995)

På vej mod abort. København: Frydenlund.

Knudsen, L.B. & Wielandt, H. (1996)

På vej mod ønskebarnet. København: Frydenlund.

Knudsen, L.B. & Wielandt, H. (2000)

“Fri abort”. I Helweg-Larsen, K., Pedersen, B.L. & Pedersen, A.T. (red.): *Kvinder – køn, krop og kultur*. København: Gyldendal, s. 133-149.

Kuijsten, A.C. (1996)

“Changing family patterns in Europe: a case of divergence?” *European Journal of Population/Revue Européenne de Démographie*, 12, 2, 115-43.

Kvinder på Tinge (1990)

Redigeret af Dahlerup, D. & Hvidt, K. København: Rosinante.

Lesthaeghe, R. (1995)

“The second demographic transition in Western countries: an interpretation”. I Mason, K.O. & Jensen, A-M. (ed.): *Gender and family change in industrialized countries*. Oxford: Clarendon Press, s. 17-62

Levevilkår i Danmark 1976 (1976)

København: Socialforskningsinstituttet og Danmarks Statistik.

Levevilkår i Danmark 1992 (1992)

Redigeret af Bunnage, D. København: Socialforskningsinstituttet og Danmarks Statistik.

Levevilkår i Danmark 1997 (1997)

København: Socialforskningsinstituttet og Danmarks Statistik.

Matthiessen, P. Chr. (1965)

Fertilitetsforskelle i Danmark. København: Det Statistiske Departement.

Matthiessen, P. Chr. (1985)

The Limitation of Family Size in Denmark. Copenhagen: The Royal Danish Academy of Sciences and Letters / Munksgaard.

Mørkeberg, H. (1976)

Fødsels placering i familiens livsforløb. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 68.

Nygaard Christoffersen, M. (1993)

Familiens ændring – en statistisk belysning af familieforholdene. København: Socialforskningsinstituttet. Rapport 93:2.

Perspektivplanlægning 1970-1985 (1971)

København: Arbejdsministeriet.

Rambusch, S. (1990)

“Først valget – så følger alt det andet”. I Dahlerup, D. & Hvidt, K. (red.): *Kvinder på Tinge*. København: Rosinante, s. 19-41.

Rasmussen, N.Kr. (1983)

Abort – et valg? København: Institut for Social Medicin.

Ravn, A-B. (1997)

“Historien gentager sig ikke – eller gør den?” I Emerek, R., Kold, V., Ipsen, S. & Holt, H. (red.): *Brydninger. Perspektiver på det kønsopdelte arbejdsmarked*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen, s. 60-73.

Ravn, A-B. (2000)

“Gender, taxation, and welfare state in Denmark 1903-63 (83)”. I Melby, K., Pylkkänen, A., Rosenbeck, B. & Carlsson Wetterberg, Chr. (red.): *The Nordic Model of Marriage and the Welfare State*. Nord 2000:27. København: Nordisk Ministerråd, s. 113-128.

Rosenbeck, B. (1987)

Kvindekøn. Den moderne kvindeligheds historie 1880-1980. København.

Van de Kaa, D.J. (1987)

Europe's second demographic transition. Population Bulletin, 42, 1, 59 pp. Washington, D.C.: Population Reference Bureau.

Wielandt, H. & Knudsen, L.B. (1997)

Birth control. Some experiences from Denmark. Contraception 1997;55:301-6.

Zangerberg, C.U. & Zeuthen, H.E. (1997)

Den hvide hue. Hvad fører den til? København: Danmarks Statistik.

BOLIGPOLITIK I VELFÆRDSSTATEN

AF HEDVIG VESTERGAARD

Indledning

Boligpolitik handler om at regulere befolkningens boligforhold og boligøkonomi, herunder adgang til at få en bolig, boligudgifternes størrelse samt boligens kvalitet. Boligpolitik beskæftiger sig især med den enkelte husstands boligudgift. I modsætning til byggepolitikken, der i første række vedrører erhvervs- og beskæftigelsesmæssige forhold, er der i overvejende grad fordelings- og socialpolitiske motiver bag boligpolitikken. Boligpolitiske mål udtrykkes sjældent klart, bortset fra generelle formuleringer om, at alle skal have en bolig og føle sig trygge i deres boligsituation.

Det følgende handler om, hvordan boligpolitikken i hovedtræk har udviklet sig siden begyndelsen af 1900-tallet, hvilke hovedmål boligpolitikken har haft, og hvordan boligpolitikken er blevet en hjørnesten i velfærdsstaten. Endelig diskuteres vanskelighederne ved at afveje de kortsigtede og langsigtede hensyn i boligpolitikken, herunder den uklarhed i forhold til velfærdspolitikken, som dette giver anledning til.

Boligforsyningen og det offentliges sociale engagement

Historisk set har boligforsyningen oprindeligt været domineret af selvforvaltning og selvbyggeri, især integreret med udøvelse af primære erhverv som landbrug og fiskeri. Byerne og de lokale sogne varetog husningen af socialt svage og fattige. Før reformationen var kirken via klostre og især helligåndshuse, men også hospitaler, Sct. Jørgens Gårde for spedalske og lignende, den væsentlige varetager af omsorgen for og husning af fattige. Helligåndshusenes opgave var at tage sig af "fattige, syge fremmede og endelig pilgrimme og andre, som ikke kunne gå fra hus til hjem efter deres føde" (Nielsen, 1895, citeret hos Dich, 1967, s. 4).

Senere skete husningen via omgangsforørgelse og fattiggårde på landet og arbejds-, tugt- og børnehuse i byerne. Ifølge Fattigkommissionen af 1869 skulle de værdigt trængende (børnerige familier, hvor forbigående hjælp er nødvendig, personer ramt af sygdom, ildebrand osv., der kræver kortvarig hjælp, og arbejdsløse) understøttes af det frie fattigvæsen, mens andre skulle anbringes på en arbejdsanstalt. Ved det frie fattigvæsen forstod man De fattiges Kasse, oprettet i 1856, for at holde de værdigt trængende fri af fattighjælpsvirkninger. I praksis havde eller fik denne kasse imidlertid ikke nogen betydning. Den foreslåede arbejdsanstalt skulle foruden en afdeling for arbejdsføre have afdelinger for gamle og svagelige og for børn (Jørgensen, 1940, ifølge Dich, 1967).

Den tidlige industrialiserings samfund, der krævede vandkraft og derfor lå uden for byerne, og hvor produktion, service og bolig var integreret, er forløber for velfærdsstaten. Her var boligen en nødvendig del af aflønningen for at holde på kvalificerede folk. Ved våben- og krudtværkerne i Hellebæk og Frederiksværk og ved fabrikkerne ved Mølleåen og Grejsdalen var der fx sådanne boliger for de ansatte arbejdere (La Cour Dragsbo & Dieckmann, 1982).

Et voksende byggeri, især af private udlejningsboliger, fulgte med industrialiseringen og den stigende urbanisering. Det offentliges engagement bestod i første række af en reguleringslovgivning vedrørende byggeri (Engelmark, 1983), som fx Københavns første bygge- lov af 1856, der kort efter blev fulgt op af en tilsvarende, men mindre

restriktiv byggelov for købstæderne. Samtidig blev initiativer til at sikre en mere hygiejnisk vandforsyning og en egentlig kloakering mv. i byerne iværksat (se fx Lützen, 1998).

Et begrænset offentligt engagement og socialt ansvar for selve boligforsyningen blev gradvist etableret via bygge- og boligforeninger, ved særlige støtteordninger for byggeri af boliger til børnerige familier og ved støtte til socialt boligbyggeri. Senere blev det offentlige engagement via beskatningsregler, finansieringsordninger og social- og boliglovgivningen i almindelighed udbredt til at gælde stort set hele boligforsyningen uanset besiddelsesform. Det er dog kun i det sociale boligbyggeri, der senere kom til at hedde almennyttigt boligbyggeri og i dag alment boligbyggeri, at der er en forpligtelse til at stille boliger til rådighed for kommunernes boligsociale anvisning.¹

Udviklingen indtil 1940

Et landbrugssamfund på vej mod et industrisamfund
Helt frem til midten af det 20. århundrede var det at modtage fattighjælp forbundet med risiko for at miste valgret og valgbarhed. Og der var begrænsede muligheder for at holde sig fri af fattighjælpens virkninger, hvis det blev vurderet, at man kunne forsørge sig selv. Samtidig har der været en interesse for, at så mange som muligt kunne forsørge sig selv, herunder klare udgift til en passende bolig og være til rådighed for arbejdsmarkedet dér, hvor der var mest brug for dem i produktionen.

Selv om tanken om statslig ansvar for boligforsyningen ikke var fremtrædende, var der en række mere begrænsede initiativer vedrørende støtte til boligbyggeri i byerne, boligbyggeri for landarbejdere og især boligbyggeri for aldersrentemodtagere.

“Lægeforeningens boliger” på Østerbro i København, som blev bygget efter en koleraepidemi i 1853, regnes for det første egentlige

1. Den historiske gennemgang støtter sig hovedsagelig på oplysninger i Dich, 1967; Olsen, 1962; Bjerregaard Christensen, 1978; Hansen & Henriksen, 1984; Befolkingskommissionen, 1937; Indenrigsministeriet, 1946 og Annaniassen, 2000-2001.

sociale boligprojekt i Danmark. Projektet startede i 1857 for midler, der var tilovers af en kapital, som Lægeforeningen havde fået stillet til rådighed for at afhjælpe nøden i forbindelse med epidemien. I 1865 startede den kooperative byggebevægelse med, at Burmeister & Wains arbejdere stiftede "Arbejdernes Byggeforening" og byggede de længer af treetagers rækkehuse, som i dag er det eftertragtede boligkvarter "Kartoffelrækkerne" ved Sortedams Søen i København. Dette initiativ inspirerede til at forbedre boligforholdene for den mindrebemidlede del af befolkningen og blev forløber for en egentlig lovgivning i 1887, og senere kom statslån til kommuners og foreningers byggeri af gode og sunde arbejderboliger i byerne. En række byggeforeninger gjorde brug af muligheden, som forudsatte, at statslånene havde førsteprioritet i ejendommene, og at overskud i forbindelse med prioritetsafdragene skulle anvendes til foreningens formål. Mange af disse boliger overgik senere til privat eje, da ejendomsprisstigningerne og deres centrale beliggenhed gjorde det fordelagtigt at indfri statslånene, opløse foreningerne og sælge boligerne med gevinst eller at sælge medlemsretten. Resultatet var, at boligerne efterhånden blev beboet af andre end den oprindelige målgruppe.

I de første år af det 20. århundrede var der et omfattende privat byggeri af boliger med ny teknik som indlagt vand og afløb, gas, elektrisk lys, W.C. og let adgang til elektriske sporvogne, samtidig med at det blev relativt vanskeligere at udleje boliger uden disse faciliteter (Andersen et al., 1989). I 1908 resulterede en konjunkturedgang i en byggekrise med 10.000 ledige boliger alene i København og med konkurser, lånetab og afgang fra byggefagene til følge.

Den første verdenskrig og huslejestop

Få år efter den første verdenskrigs start i 1914 var boligreserven imidlertid væk. Prisstigninger og usikker finansiering lammede det private byggeri. En frygt for fremtidige lejestigninger udløste, at der i 1916 blev indført et huslejestop, som stærkt reducerede mobiliteten på boligmarkedet (Bjerregaard Christensen, 1978; Andersen, 1994). Samtidig blev der indført huslejenævn, som skulle påse, at huslejereguleringen blev overholdt, og at lejernes rettigheder blev varetaget. Boligmangel og overbefolkning af lejligheder blev omfattende, og familier måtte indkvarteres i husvildebarakker, skoler, kaserner, fattiggårde mv. For at fremme boligbyggeriet og afhjælpe bolignøden

blev der indført støtte til boligbyggeriet i form af fritagelse for kommunale (ikke amtslige) ejendomsskatter. I perioden 1917-21 ydede staten både lån og tilskud i procent af anskaffelsessummen med den konsekvens, at byggeomkostningerne blev urimeligt høje, idet støtten blev overvæltet i prisen i stedet for at komme de fremtidige beboere til gode. Samtidig var der en kritik af boligforeningernes organisation, idet de direkte involverede grundejere, håndværkere og sagførere selv stiftede foreningerne, og der var ingen kontrol med byggeomkostningernes omfang.

Ved krigens afslutning kunne huslejestoppet ikke ophæves på grund af de negative fordelingsmæssige konsekvenser, dette ville medføre for dem, der allerede havde en bolig, samtidig med at der var ca. 18.000 personer under husvildforsorg. For at modvirke arbejdsløshed var det nødvendigt via rentepolitikken at stimulere den økonomiske aktivitet. Dette og pengeudpumpningen i forbindelse med en rekonstruktion af Landmandsbanken, som blev gennemført for at hindre et "run" på bankerne, medførte et opsving i byggeriet. Fra 1922 til 1933 var der ingen direkte statsstøtte til boligbyggeriet. Men i perioden 1923-27 blev der givet lån gennem *Statens Boligfond* via obligationer til markedskurs. Kommunerne kunne fortsat give midlertidig fritagelse for de kommunale ejendomsskatter.

Markedsbestemte huslejer fra 1931 til 1939

Reguleringen af huslejen, introduceret med huslejestoppet og huslejenævnene i 1916, blev gradvist afviklet i perioden frem til 1931. Herefter var huslejen i princippet markedsbestemt frem til 1939, idet der ved udbruddet af den anden verdenskrig igen kom et midlertidigt huslejestop foruden et forbud mod opsigelser fra ejerside.

Som følge af stor arbejdsløshed i 1932-33 og dyr finansiering blev det igen aktuelt at støtte boligbyggeriet. Ved en lov i 1933, som løb frem til 1936, indførtes igen statslån til boligforeninger, kommuner, parcelhusbyggeri og i mindre omfang til andet privat boligbyggeri. Lånegrænserne blev nu gradueret således, at boligforeninger – under forudsætning af kommunal garanti – og kommuner kunne få lån på indtil 95 pct. af anskaffelsessummen; individuelt parcelhusbyggeri kunne få indtil 90 pct. og privat boligbyggeri med kommunal garanti kunne få 80 pct. En væsentlig bestemmelse i loven var selvfinansieringsprincippet, der blev sikret ved, at der i boligfor-

eningens vedtægter skulle være bestemmelser om anvendelse af de midler, der frigjordes ved afdrag på prioriteterne, og at der hvert år skulle indsendes en årsberetning og regnskab om virksomheden til Indenrigsministeriet. Vedtægterne skulle desuden godkendes af indenrigsministeren og finansministeren, bl.a. for at sikre mod, at tillidsmændene havde økonomiske interesser i virksomheder, der arbejdede for foreningen. Endelig fik indenrigsministeren eller kommunalbestyrelsen ret til at udnævne en repræsentant til at føre kontrol med foreningens forhold. Kommunalbestyrelsen kunne bevilge fritagelse for kommunale ejendomsskatter indtil 1943.

Pengepolitikken blev samtidig brugt til at sikre en lav rente for at lette landbrugets gældskonvertering. Dette og den lave rente gav mulighed for et stigende privat boligbyggeri efter 1933. Det støttede byggeri udgjorde 15-20 pct. af det årlige byggeri. På trods af statslånene frem til 1936 var det dog ikke muligt at bygge boliger, som ufaglærte arbejdere kunne betale. Ved at støtte byggeriet af moderne boliger for den bedrestillede del af lønmodtagerne – faglærte arbejdere og funktionærer – forventedes det imidlertid, at de ringere stillede efterhånden kunne rykke op i de boliger, som blev ledige.

Boliger til aldersrentenydere, børnerige familier og landarbejdere

I 1937 blev der indført regler om billige boliger til aldersrentenydere. Kommunernes udgifter hertil blev delvist udlignet mellem kommunerne. Hensigten var at tilbyde et bedre og for kommunerne billigere boligtilbud til de ældre end alderdomshjem. Baggrunden for initiativet var, at Københavns Kommune allerede byggede boliger til økonomisk vanskeligt stillede pensionister, selv om der ikke var lov-hjemmel til det. Det var nemlig billigere for kommunen end at give huslejetilskud i form af personlige tillæg til denne gruppe. I Borgerrepræsentationen redegjorde borgmesteren i 1936 for dette spørgsmål på følgende måde (citeret fra Gottschalk & Platz, 1993, s. 18):

Spørgsmålet om lovligheden må vel i og for sig siges at være et overstået stadium, og i hvert fald står København på ganske samme måde, som provinsbyer rundt omkring står i denne sag. Man har dér gjort det samme og gjort det med enighed med alle partier. Hvorvidt det alligevel er fuldt lovligt, er et spørgsmål, der jo aldrig vil blive afgjort, fordi livet går nu engang sin gang, og det er faktisk, at man under tidligere

lovgivning har gjort det samme i mange provinsbyer, og at man fra regeringens og Rigsdagens side er fuldt vidende derom. Man har fået en ny lovgivning, der på hovedpunkterne skærper lovgivningen, men der er intet, der rører ved dette bestående forhold, og jeg har endda grund til at tro, at der er visse bestræbelser i gang for ligefrem at komme ind på en fuld legalisering, måske også systematisering af dette forhold.

Tanken om mere generelt at genoptage støtten til boligbyggeriet kom frem i 1938, hvor arbejdsløsheden igen var stigende. En medvirkende årsag hertil var de ideer om en mere målrettet støtte til mindrebemidlede børnerige familiers boligudgifter efter svensk forbillede, som Befolkningskommissionen af 1935 fremkom med i 1937 (Befolkningskommissionen, 1937). Kommissionen dokumenterede, at det især var børnerige familier, der boede i overbefolkede lejligheder, og at disse familiers rådighedsbeløb til bolig og faktiske boligudgifter var omvendt proportionalt med antallet af børn. Kommissionen pegede på, at det var blevet en økonomisk byrde at have børn, og at det faldende fødselstal, som prægede 1930'erne og var genstand for bekymring, kunne modvirkes ved at sikre familier bedre boliger og kollektive serviceforanstaltninger, der kunne lette husholdningsarbejdet.

Boligstøtteleven fra 1933 blev derfor genoptaget, men der blev ikke længere ydet statslån til privat udlejningsbyggeri – kun til parcel- og rækkehusbyggeri. En vigtig ny tilføjelse var huslejenedsættelse eller huslejetilskud til børnerige familier i ejendomme, der var opført med støtte i henhold til 1933-loven og senere love. Tilskudsordningen var således begrænset til børnerige familier i bestemte boliger. I praksis viste det sig ifølge en undersøgelse af københavnske børnerige familiers forhold, at huslejen var for høj for børnerige familier trods støtten, at boligforeningerne var betænkelige ved at få for mange børnerige familier ind, og der var vanskeligheder med at leje ud til målgruppen, ligesom der var ukendskab til loven (Dich, 1967). I 1938 kom der endvidere en ny statslåneordning for opførelse af landarbejderboliger. Boligpolitikken fik således i slutningen af 1930'erne et socialpolitisk såvel som et befolkningspolitisk sigte, som i første omgang var rettet mod de dårligst stillede – særligt børnefamilier – og senere skulle få et bredt velfærdspolitisk sigte: gode boliger for alle.

Udviklingen 1940-1966

Den anden verdenskrig og boligrationering

I 1940 gik man over til at yde tilskud til nybyggeriet for at holde huslejen i de nye boliger nede på det samme niveau som i de huslejeregulerede lejligheder, idet man forventede et generelt prisfald efter krigen. På grund af det midlertidige huslejestop, som blev indført i 1939 og forlænget under krigen, oversteg boligefterspørgslen i løbet af 1943 udbuddet (Andersen, 1994). Dette gav et pres på kommunerne og det sociale boligbyggeri. Huslejereguleringen blev udvidet til at omfatte tofamiliehuse og udlejede værelser. Der kom et stop for nedlæggelse og sammenlægning af boliger. Der kom et forbud mod at have mere end én bolig; mulighederne for, at enlige kunne få egen bolig, blev begrænset, og der blev indført tvangsudlejning: Boligerne blev rationeret. Der blev nu oprettet boligselskaber i alle større byer (Vestergaard, 1985). Tidligere havde det sociale boligbyggeri hovedsageligt været organiseret i almennyttige andelsboligforeninger, men nu vandt den selvejende boligselskabsform frem. Kommunalbestyrelserne spillede ofte en ledende rolle bag den nye udvikling, hvor det sociale boligbyggeri i en periode udgjorde ca. 80 pct. af boligbyggeriet. Lejefastsættelsen i det nye sociale byggeri var omkostningsbestemt.

Støtte til nyt boligbyggeri

Efter krigen kom det forventede prisfald imidlertid ikke. Bolignøden var stor, idet mange unge familier ikke kunne få en bolig, da boligmarkedet var gået i stå. Politisk var der ikke stemning for at afvikle huslejereguleringen, idet man frygtede en stigende arbejdsløshed og social uro. Med byggestøtteleven af 1946 valgte man at videreudvikle støtten til nybyggeriet af alle boligformer for at øge udbuddet af boliger. Der var dog særligt gunstige finansieringsbetingelser for boligforeninger og -selskaber, der byggede for mindrebemidlede. Byggestøtten blev imidlertid kraftigt kritiseret, ligesom der var en stigende kritik af det huslejespænd, der opstod mellem det huslejeregulerede ældre udlejningsbyggeri fra før 1939 og nybyggeriet, hvor huslejen var omkostningsbestemt.

Huslejespænd og forslumning

En ny lejelov i 1951 tillod kun få stigninger i den regulerede leje i det private udlejningsbyggeri fra før 1939, og huslejereguleringen og opsigelsesforbuddet blev nu udvidet til at omfatte hele boligmassen.

I midten af 1960'erne var afstanden mellem den regulerede leje og lejen i det sociale boligbyggeri betydelig. Mens lejen i de regulerede boliger var steget til ca. 100 pct. over 1939-niveauet, var lejen i det omkostningsbestemte sociale boligbyggeri steget med godt 500 pct. i den samme periode. En af konsekvenserne af huslejespændet var, at det ældre private udlejningsbyggeri forslummede. Dette medførte krav om kondemnering og sanering af de ringeste boliger, hvilket senere – især i 1960'erne og 1970'erne – blev modarbejdet af beboerne, som i stigende grad bestod af den dårligst stillede del af befolkningen, som ønskede at blive i deres gamle kvarter, og studerende.

Sammenhæng mellem mål og midler i boligpolitikken til diskussion

Fortalerne for byggestøtten mente, at det var vigtigt via nybyggeriet at forbedre boligstandarden, og at staten især skulle støtte boligforbruget via støtte til byggeriet, fordi det var vigtigt at bo godt. For at fremme velfærden, herunder at sikre børn sunde opvækstvilkår, måtte samfundet gribe ind og korrigere eller sikre boligforbruget. En billiggørelse af nybyggeriet via industrialisering blev derfor set som et helt væsentligt middel til at nå disse mål. Kritikere af byggestøtte-lovgivningen var imidlertid betænkelige ved statens stigende udgifter til boligområdet. Loven var blevet for indviklet og bureaukratisk. Materiale- og kreditrationering burde erstattes af markedsmekanismen. Reglerne for udmåling af lånene gav ikke noget incitament til at holde omkostningerne nede. Vide lånerammer fjernede incitamenterne til at spare op til egen bolig. De, der havde råd, købte en bil i stedet for at placere pengene i deres bolig, og det belastede betalingsbalancen. Endelig fremførte kritikerne, at statsstøtten på kort sigt kom de velstillede til gode og på langt sigt medførte lave huslejer og høje skatter, som kunne mindske arbejdsudbuddet.

Planøkonomi: industrialisering og byggekvote

Flere gange i løbet af 1950'erne blev lejen i byggeri fra før 1939 reguleret op, og lejligheder i ejendomme opført under krigen og i efterkrigsårene blev omfattet af huslejereguleringen. I 1958 blev huslejereguleringen for nybyggeri ophævet, et cirkulære (montage-cirkulæret) om særlig støtte til 1.500 industrielt fremstillede boliger om året blev vedtaget, og det blev nemmere at finansiere byggeriet ved realkreditlån. Staten trak sig ud af finansieringen, bortset fra at der blev stillet statsgaranti for lån i det sociale byggeri.

Dette medførte en vækst i det private byggeri af små boliger til enlige og store boliger til velstillede, som markedet efterhånden var blevet underforsynet med. Denne udvikling fremprovokerede et politisk indgreb, som i 1961 udvidede de sociale boligselskabers byggemuligheder, især inden for det eksperimenterende montagebyggeri, som ikke krævede så meget faglært arbejdskraft som det traditionelle byggeri. Inden da kom der i 1960 så stort et pres på byggeriet, at der blev iværksat et byggestop. En begrænsning af byggeriet via en renteforhøjelse ville nemlig fortrænge andre erhverv, herunder udlandskonkurrerende. Byggestop eller byggekvoter kom til at regulere byggeriet i perioden frem til midten af 1960'erne. Billiggørelse af byggeriet – via fremme af industrialisering og øget produktivitet i byggeriet gennem statens samarbejde med større entreprenører om etablering af betonelementfabrikker og opførelse af store boligbebyggelser – sås som et væsentligt middel til at nå målet: gode, billige boliger til alle.

Lønarbejderne flytter i parcelhus

Velstanden og lønningerne steg imidlertid, og flere og flere fik mulighed for at forbedre deres boligforhold ved at anskaffe eget parcelhus, ligesom et voksende antal enlige i stigende grad skaffede sig egen bolig. De velstillede lønarbejdere i byerne begyndte at forlade lejeboligerne. Nybyggede sociale boliger blev vanskeligere at udleje, og et stigende byggeri op gennem 1960'erne skete i form af parcelhuse, hvor omsætningen og adgangen var markedsbestemt. Der var ikke noget direkte offentligt finansielt engagement i disse boliger, som kunne ses på statsbudgettet. Retten til at trække renteudgiften fra ved opgørelse af den skattepligtige indtægt betød imidlertid, at der blev givet et indirekte tilskud. En fortsat inflation, lav ejendomsbeskatning, lav ansættelse af lejeværdien af egen bolig og en stigende marginalskat gjorde det fordelagtigt for folk med faste indkomster og egen økonomi at anskaffe en ejerbolig. Fordelen var størst for folk med høje skattepligtige indkomster. Og fordelene varede ved indtil midten af 1980'erne.

Før 1940 var der – alt andet lige – ikke nogen økonomisk fordel ved at bo i egen bolig frem for i en lejebolig, idet ejendomsskatten ikke var specielt lav på ejerboligen og lejeværdien af egen bolig blev sat til samme værdi, som afkastet på alternativ kapitalanbringelse som fx i obligationer til finansiering af byggeri eller i erhvervsvirksom-

hed. Da finansieringen af det private boligbyggeri blev afreguleret, beskæftigelsen blev mere stabil, indkomsterne steg, flere kvinder fik lønarbejde, og folk skaffede sig en ejerbolig i form af et parcelhus, slog denne effekt igennem. Den mest fordelagtige investering, folk kunne foretage sig, var at købe egen bolig. Så længe der var prisstigninger, inflation og negativ realrente, kunne det ikke gå galt for de nye boligejere, selv om egenkapitalen i form af udbetaling var lille, den nominelle rente høj, og familiens øvrige forbrug måtte begrænses i de første år.

Det var en udvikling, som forløb stort set uhindret frem til midten af 1970'erne, hvor et økonomisk tilbageslag i forbindelse med den første oliekrise medførte stigende arbejdsløshed, stagnation i huspriserne, tvangsauktioner samt et fald i nybyggeri.

Boligpolitikken bliver et vedvarende stridspunkt

I midten af 1960'erne ophørte bolig manglen med at være det vigtigste punkt på den boligpolitiske dagsorden. Herefter blev boligprisen og fordelingen af boligsubsidierne det store boligpolitiske stridspunkt. Temaerne i den strid har siden været, hvem der skal have gavn af en eventuel afvikling af huslejereguleringen, om de direkte og indirekte boligsubsidier er retfærdigt fordelt, om og i hvilken grad de skal nedtrappes, helt eller delvist afskaffes eller omfordeles.

Udviklingen efter 1966

Boligforliget i 1966

I 1966 blev et boligforlig aftalt på bred parlamentarisk basis. Lejeboligmarkedet skulle gradvist normaliseres over en periode på otte år. Samtidig var det hensigten, at procenten for beregning af lejeværdien af egen bolig skulle hæves, og udgifterne til reparation og vedligeholdelse fratrækkes ved beregningen af boligejernes skattepligtige indkomst. Denne sidste del af reformen blev imidlertid aldrig gennemført.

Reformens mål var, at huslejerne senest i 1974 skulle være på et niveau, der svarede til ligevægt mellem udbud og efterspørgsel, således at al huslejeregulering kunne ophæves. Dette lejeniveau fandt man frem til ved en lejevurdering, hvor vurderingsnævn fastsatte, hvilken leje den enkelte bolig ville have på et frit marked. Denne

vurdering hvilede på følgende forudsætninger: en markedsrente på 6,5 pct., kvadratmeterprisen for nybyggeriet ville være på gennemsnittet af prisen i årene 1963-66, grundpriserne ville falde på grund af et øget udbud, og der ville være en jævnt fordelt reserve af tomme boliger.

En fjerdedel af huslejestigningen i det private udlejningsbyggeri skulle anvendes til vedligeholdelse, en fjerdedel tilfaldt ejeren og den sidste halvdel skulle indskydes i en ny fond – Grundejernes Investeringsfond, som skulle finansiere moderniseringer i de ældre ejendomme, opkøbe obligationer og i perioden frem til 2010 gradvist udbetale indskuddet til ejendommens ejer. Det sociale boligbyggeri skulle låne på markedsvilkår, men der skulle være en rentesikring, som skulle dække differencen mellem den faktiske rente og markedsrenten, indtil den kom ned på ca. 6 pct.. Huslejerne i de ældre boligafdelinger skulle hæves, og 70 pct. af lejeforhøjelserne her skulle indbetales til en ny fond (i dag Landsbyggefonden) og på sigt dels anvendes til modernisering af afdelingen, dels til finansiering af fremtidigt nybyggeri med henblik på, at den almennyttige boligsektor efterhånden kunne blive selvfinansierende. Der blev indført en boligsikringsordning, som skulle kompensere de lejere, der ikke kunne betale huslejestigningerne. Endelig blev der åbnet mulighed for at udstykke ældre private udlejningsboliger i ejerlejligheder, hvorved lejerne fik mulighed for at købe deres lejlighed og få del i en fremtidig værdistigning.

Forudsætningerne for forliget holdt imidlertid ikke. Renten faldt ikke, byggeprisen og grundpriserne steg, og der kom ikke en boligreserve, der var geografisk jævnt fordelt på alle boligformer. Ejerlejlighedsudstykningsen i det ældre private udlejningsbyggeri blev stærkt kritiseret. Huslejereguleringen havde sænket priserne på udlejningsejendomme ganske drastisk. Salget af lejlighederne som ejerlejligheder ved markedspriseniveau for ejerboliger udløste derfor markante værdistigninger til ejerne. I 1972 kom der et stop for udstykning af ældre lejligheder fra før 1961, som ofte var dårligt vedligeholdte og uden eget bad og toilet. Det nye almennyttige boligbyggeri, som ofte lå i store bebyggelser med dårlig service og trafikbetjening, fik udlejningsvanskeligheder og måtte have krisehjælp i form af driftssikring og såkaldte trojkalån. Kreditforeninger, kommuner og stat undgik herved konkurser og efterfølgende tvangsauktioner, som kunne have

påført de nævnte parter og de involverede boligorganisationer betydelige tab, som beboerne (der en del steder organiserede huslejestrejker og aktionerede politisk), skatteyderne og kreditforeningernes låntagere i sidste ende ville komme til at betale for.

Det forliste boligforlig i 1973

I begyndelsen af 1973 var der politisk lagt op til et nyt boligforlig, som et snævert flertal bestående af Socialdemokratiet og SF stod bag. Forliget indeholdt lettelser for det almene boligbyggeri, hvor nye boliger nu var vanskelige at udleje, og stramninger i ejerboligerne i form af lejeværdiforhøjelser. Aftalen kunne imidlertid ikke gennemføres, da regeringen senere på året faldt i forbindelse med, at et socialdemokratisk folketingsmedlem dannede sit eget parti – Centrumdemokraterne – med særlig appel til parcelhusejerne. Inden da leverede professor Jørgen Gelting, Århus Universitet, følgende analyse af forliget i en kronik i Berlingske Tidende:

At boligforliget mellem S og SF er ganske uegnet til at hidføre et frit boligmarked, beror primært hverken på opgavens umulighed eller på forligsparternes uduelighed, men formentlig helt enkelt på, at ingen af parterne ønsker et frit boligmarked. Den opgave, man har sat sig og måske løst, er mere overkommelig og politisk relevant: at hjælpe de almennyttige boligselskaber ud af deres krise og at begrænse villabyggeriet både absolut og som andel af det samlede byggeri. De almennyttige boligselskaber udgør en ikke uvigtig bestanddel af det etablerede danske samfund, og deres fortsatte eksistens må naturligvis sikres af hensyn til deres fremtidige produktion ikke blot af boliger, men også af stillinger og dermed indflydelse. (Gelting, 1973, citeret fra Hansen & Henriksen, 1984, s. 198)

1975-boligforliget

En ny regering genoptog forligsbestrebelseerne. Og i 1975 blev der mellem seks af Folketingets partier indgået en fireårig boligpolitisk aftale, som afløste 1966-forliget. Aftalen skulle bl.a. sikre, at der årligt blev bygget 40.000 nye boliger, hvoraf 8.000 skulle være i socialt boligbyggeri. Den nye aftale var påvirket af den økonomiske afmatning og begyndende arbejdsløshed, som oliekrisen i 1973 blev optakten til. Den økonomiske stagnation medførte, at der var ca. 6.000 ledige boliger i det almennyttige byggeri og mellem 5.000 og 10.000 udsolgte parcelhuse i 1974. Hensynet til beskæftigelsen kom

også til at spille en afgørende rolle for senere boligpolitiske forlig i 1970'erne, hvor tilskud og lempede belåningsregler vedrørende energibesparende foranstaltninger, midlertidige driftsstøtteordninger til det nyere almenyttige byggeri og aktivering af midlerne i Landsbyggefonden blev vigtige bestanddele.

I 1975 blev der mulighed for beboerrepræsentation i større private udlejningsejendomme, og lejerne kunne danne en andelsboligforening og købe ejendommen til den pris, en udefrakommende køber bød, når ejeren ønskede at sælge. Denne forkøbsret og siden en støtte til nyt privat andelsboligbyggeri, der blev indført i begyndelsen af 1980'erne, betød, at antallet af private andelsboliger begyndte at stige. I 1979 kom der et stop for udstykning af ejerlejligheder i private udlejningsejendomme opført før 1966.

By- og boligfornyelse

Mens boligbevægelsen i 1970'erne måtte afvente, at situationen i de store almene bebyggelser ville stabilisere sig, gik denne og andre interesserede parter for alvor i gang med at bane vejen for byfornyelsen af de ældre kvarterer med privat udlejningsbyggeri, som var præget af forfald og boliger uden eget bad og toilet samt utidsvarende opvarmning (Vestergaard, 1977). Ejerne havde på grund af huslejereguleringen begrænset incitament til at vedligeholde og forbedre ejendommene, da de ikke havde udsigt til at få udgifterne hertil dækket. Der var basis for at spekulere i at lade ejendommene forfalde, så de blev kondemnerede og kunne nedrives eller overgå til anden, mere rentabel anvendelse, fx ved gennemførelse af en sanerings- eller byfornyelsesplan.

I Borgergade-kvarteret i København havde der allerede under den anden verdenskrig været en totalsanering med efterfølgende nybyggeri, hvor de oprindelige beboere ikke havde råd til at bo. I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne kom saneringen til Nørrebro i København. Her var der imidlertid en betydelig politisk modstand mod totalsaneringerne, hvilket bl.a. medførte, at man gik over til at tale om bevarende sanering og byfornyelse.

Byfornyelsen, som reelt var boligfornyelse, kom for alvor i gang med den ny lov om byfornyelse fra 1983. I første omgang foregik indsatsen især i provinsen, og først i midten af 1990'erne blev der

taget hul på byfornyelsen af Vesterbro i København. Byfornyelsen blev kritiseret for at være urimelig dyr – op mod 1 mio. kr. pr. bolig i snit på Vesterbro – og for dårlig til at tage sig af de egentlige bymæssige aspekter uden for de enkelte boliger. Den politiske protest var næsten forstummet, mens Finansministeriet fokuserede på den negative incitamentsstruktur på området og på, at ca. halvdelen af midlerne til byfornyelse gik til administration (Finansministeriet, 1999). Og der kom mere fokus på de utilpassede personer, som stadig holdt til i kvarteret (Dengsøe, 2000).

Problemramte boligområder

Situationen i de store almennyttige bebyggelser, som havde tomme boliger i midten af 1970'erne, stabiliserede sig ikke. I begyndelsen af 1980'erne var de – ud over de fortsatte udlejningsvanskeligheder – tillige præget af byggeskader, fysisk forfald og sociale problemer. Ressourcestærke beboere med en egen økonomi, som ikke kunne få del i den individuelle boligstøtte, flyttede i ejerboliger i forstædernes mere attraktive boligområder, hvor rentefradrag og lav lejeværdi-beskatning gjorde det mere økonomisk fordelagtigt for dem at bo. De store almene bebyggelser, som var opført i byernes periferi i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, var i udstrakt grad eksponent for den segregering på boligmarkedet, som kom til at præge udviklingen fra 1970 og frem. Husstande med lave indkomster – ofte enlige med og uden børn – kom i stigende grad til at bo i det almennyttige byggeri sammen med socialt belastede personer, flygtninge og indvandrere, samtidig med at arbejdsløsheden steg. Denne segregering havde også yderligere konsekvenser for fx de lokale skoler og institutioner, som ikke havde ressourcer til at imødekomme de særlige behov for undervisning, omsorg og integration, disse befolkningsgrupper havde.

I første omgang blev der sat ind over for byggeskader, fysisk forfald og boligafdelingernes skrantende økonomi. En lov fra 1985 om omprioritering af lån i bebyggelser, som var i fare for at gå konkurs og tidligere havde fået driftsstøtte, gav rum for at afskrive opsamlede driftsunderskud og gennemføre fysiske forbedringer i perioden frem til 1992, uden at huslejen steg i de første år (Christiansen et al., 1993). Baggrunden herfor var også, at en del af midlerne i Landsbyggefonden nu kunne bruges til indsatser i de nødlidende afdelinger. Inden da var beboerdemokratiet i den almennyttige sektor blevet

lovfæstet i 1984, således at beboerne kollektivt kunne beslutte vedrørende afdelingernes og boligselskabets væsentlige forhold, bortset fra hvem der kunne få en ledig bolig.

1986-skattereform og "Kartoffelkur"

I 1986 kom der en ændring af beskatningsreglerne, som medførte, at værdien af boligejernes rentefradrag faldt med virkning fra 1987; værdien af fradraget steg således ikke længere med indkomsten, idet både positiv og negativ kapitalindkomst nu blev beskattet med 50 pct. I 1986 vedtoges også den såkaldte "Kartoffelkur", som strammede likviditeten hos boligkøbere og -låntagere – bl.a. ved øgede krav til første års afdrag på lån – og lagde afgift på forbrugslån. Disse stramninger slog for alvor igennem i 1987, hvor efterspørgslen på ejerboligmarkedet faldt, og prisfald og konkurser satte ejerboligbyggeriet i stå. Det var en udvikling, som varede frem til 1993, hvor renten faldt, og der blev åbnet mulighed for konvertering af lån i ejerboligsektoren. Stramningerne på ejerboligområdet i midten af 1980'erne gav imidlertid en vis respekt i de store almennyttige boligbebyggelser, så de udlejningsvanskeligheder, som prægede bebyggelserne i begyndelsen af 1980'erne, næsten var væk i begyndelsen af 1990'erne (Vestergaard, 1993).

Byudvalgets initiativer

Det stod imidlertid hurtigt klart, at det var nødvendigt med yderligere foranstaltninger i almene bebyggelser. Beboersammensætningen var skæv, og bebyggelserne fortsatte med at være præget af sociale problemer, og der blev klaget over uro og kriminalitet. Det var en udvikling, som yderligere accelererede ved, at de ressourcestærke beboere brugte oprykningssystemet i de almene organisationer til at flytte til ældre, roligere og ofte billigere boligafdelinger, samtidig med at nye beboere kom ind via kommunernes boligsociale anvisning. Et tværministerielt regeringsudvalg – Byudvalget – spillede i 1993 ud med en handlingsplan på 30 punkter, som på en gang skulle sætte ind over for økonomiske, fysiske og sociale problemer i mere end 500 boligafdelinger i perioden frem til 1998. Indsatsen, herunder huslejenedsættelser, kunne imidlertid kun bremse udviklingen, ikke vende den (Skifter Andersen, 1999; Vestergaard et al., 1999). Man var begyndt at tale om en ny kvalitativ bolignød, der var karakteriseret ved, at en række større boligbebyggelser led under social og fysisk forarmning og uro, stor fraflytning, etniske konflikter

og ophobning af restgrupper, der som følge af arbejdsløshed og social udstødelse ikke havde andre alternativer (Vestergaard, 2000). Der var også fokus på behovet for en mere aktiv kommunal boliganvisning, forsøg med dispensationer fra reglerne vedrørende adgangen til almene boliger blev afprøvet, og kommunerne fik mulighed for at købe anvisningsret til private udlejningsboliger. Hensigten var at modvirke en koncentration af socialt og økonomisk dårligt stillede beboere i bestemte almene bebyggelser.

Lejelovskommissionen af 1994

Intentionen om at afregulere boligmarkedet, få ophævet resterne af huslejestoppet fra 1939, udligne huslejespændet mellem det ældre og nyere udlejningsbyggeri og få en bedre balance mellem udgifterne i de forskellige boligformer mv. blev ikke indfriet med boligreformen i 1966 eller med senere reformer. Det forhold blev der igen taget hul på i en lejelovskommission i 1994 (Boligministeriet, 1997). Inden da var der imidlertid åbnet op for, at kommunalbestyrelsen kunne beslutte at ophæve huslejereguleringen, at privat udlejningsbyggeri opført efter 1991 og midlertidigt udlejede ejerboliger samt erhvervslejemål, der konverteredes til boliger, kunne udlejes med fri huslejefastsættelse, samt at kommunerne selv kunne bestemme omfanget af det almenyttige byggeri. Denne afregulering mødte ingen særlig modstand, bl.a. fordi de ældre lejere kunne få boligydelse, som sikrede, at deres boligudgift inden for visse grænser ikke kunne stige til mere end 15 pct. af deres indkomst. Derfor steg antallet af ældre i det almene byggeri også. De ældre boligejere, som ofte havde afdraget gælden i huset, mens de var erhvervsaktive, havde ligeledes fået mulighed for at indefryse ejendomsskatten som en kommunal prioritet i ejendommen.

Resultaterne af Lejelovskommissionens arbejde var en revision af lejeloven, således at den almene boligsektor fik sin egen lejelov, og der kom en ny ordning med fri lejefastsættelse i erhvervslejemål. Vedrørende huslejereguleringen i de ældre private udlejningsboliger blev der ikke fundet nogen løsning. Den private udlejningssektor ville således fortsat blive reduceret, efterhånden som ejendommene blev handlet og i forbindelse hermed omdannet til andelsboligforeninger. Tidligere kommunale – specielt københavnske – udlejningsejendomme er ligeledes omdannet til andelsboliger. Dette og omdannelsen af udlejningsboliger til ejerlejligheder har gjort det

vanskeligere at modvirke en koncentration af socialt og økonomisk dårligt stillede beboere i bestemte almene bebyggelser, medmindre disse grupper kan få bolig i de attraktive boligafdelinger eller i andre boligformer. Mange dårligt vedligeholdte ejendomme er blevet forbedret og moderniseret i forbindelse med omdannelse til andelsboligforening, men også her er det vanskeligt at opnå bolig for beboere i akut bolignød, og kommunerne har ingen anvisningsret til andelsboliger og bruger i praksis ikke muligheden for at købe anvisningsret til private udlejningsboliger.

Den private udlejningsbolig på vej ud

Udviklingen i ejerformerne siden 1960 er, som vist i tabel 1 og figur 1, gået i retning af, at ejerboligandelen er stabiliseret på ca. 50 pct. af boligmarkedet, mens der har været et betydeligt fald i andelen af private og også offentligt ejede udlejningsboliger og en lige så stærk stigning i andelen af almene boliger og andelsboliger.

Tabel 1

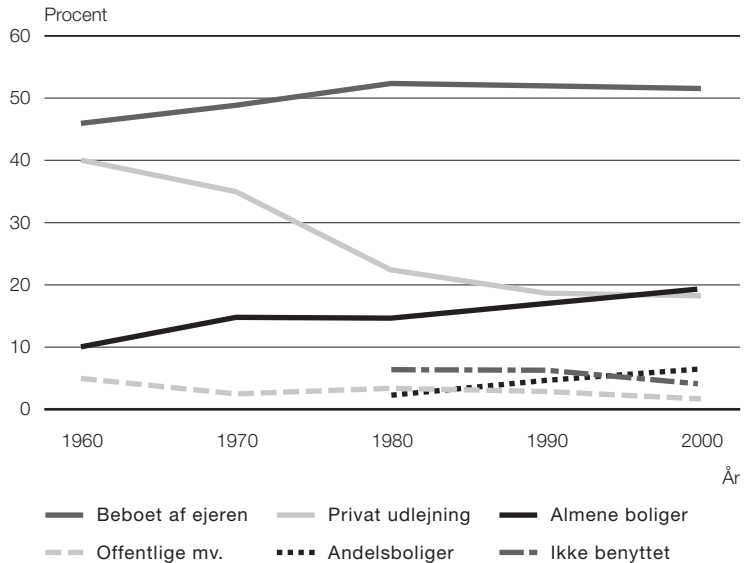
Egentlige boliger fordelt efter ejer- og udlejningsforhold, 1960-2000.

	År				
	1960	1970	1980	1990	2000
Andele i procent					
Ejerforhold					
Beboet af ejeren	45,7	48,6	52,1	51,7	51,3
Andelsboliger	...	...	2,1	4,5	6,3
Privat udlejning ^{a)}	39,8	34,7	22,1	18,4	18,0
Almene boliger	9,8	14,5	14,4	16,8	19,1
Offentlige mv.	4,7	2,2	3,1	2,6	1,4
Ikke benyttet	...	...	6,2	6,1	3,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0
1.000 boliger					
Egentlige boliger i alt	1.463	1.743	2.109	2.353	2.489

a) I private udlejningsboliger i 1960 og 1970 er inkluderet tjenesteboliger og friboliger.

Kilde: (Det økonomiske Råd, Formandskabet, 2001, s. 234).

Figur 1
Udviklingen i ejerformer 1960-2000.



Boligpolitik og velfærdsstat

Bolig- og velfærdspolitikken hænger sammen og står i og for sig over for det samme økonomiske problem: afvejningen af støtten til de mange kontra støtten til de få og afvejningen af, om de velfærdsmæssige gevinster ved øgede ressourcer til (bolig)området er større end de tab i velfærd, samfundet får som følge af denne prioritering. Hertil kommer så spørgsmålet, om og i hvilken grad ressourcerne skal bruges på at støtte byggeriet af boliger eller på at støtte de individuelle husstandes boligforbrug. Endelig er der spørgsmålet om, hvilke ordninger der kan skabes politisk enighed om, og ikke mindst hvilke konkrete foranstaltninger der i praksis kan vedtages og gennemføres.

Der er ingen tvivl om, at de socialpolitiske intentioner, som kom ind i boligpolitikken i forbindelse med Befolkningskommissionens betænkning i 1937, blev optakten til, at boligpolitikken blev en helt central del af den velfærdsstatspolitik, som siden har præget udviklingen af det danske samfund. Boligforbruget vægtes højere end andet forbrug, selv om bl.a. økonomer har advaret mod denne

udvikling (Det Økonomiske Råd, Formandskabet, 1970 og 2001). Intentionen om at skaffe store børnefamilier bedre boligforhold var udgangspunktet. I 1930'erne var det ikke længere tilstrækkeligt at forholde sig til den akutte bolignød for de allersvageste. Der var dengang en interesse for at sikre gode og sunde opvækstvilkår for at fremme viljen til at få børn, idet man forudså en direkte nedgang i befolkningstallet fra omkring 1970. I betænkningen hed det:

... vægtige grunde af økonomisk og social art taler for at træffe foranstaltninger, der tager sigte på, at folketallet kan opretholdes. Et samfund, hvis folketal er i tilbagegang, vil være et mindre effektivt arbejdende og derfor et fattigere samfund. Et samfunds rigdom er dets arbejdende medlemmer. Ved at føde og opdrage børn skaber forældrene forudsætninger for samfundets fortsatte sunde eksistens. Forstår man dette, er det kun en naturlig følge heraf, at man anerkender, at samfundet må bidrage til at bære i hvert fald en væsentlig del af den byrde for den enkelte familie, som en større børneflokk betyder. (Befolkningskommissionen, 1937, s. 4)

I praksis lykkedes det at få befolkningstallet op – uden at der her skal nævnes noget om årsagssammenhængen – idet 1940'erne blev præget af de store fødselsårge. Og boligpolitikken fulgte med nogen forsinkelse med. De store årge oplevede ikke i så høj grad et øget boligforbrug i barndommen i 1940'erne og 1950'erne, som de gjorde i 1960'erne og 1970'erne, hvor de selv stiftede familie.

Tabel 2

Udviklingen i boligforsyningen 1930-2000.

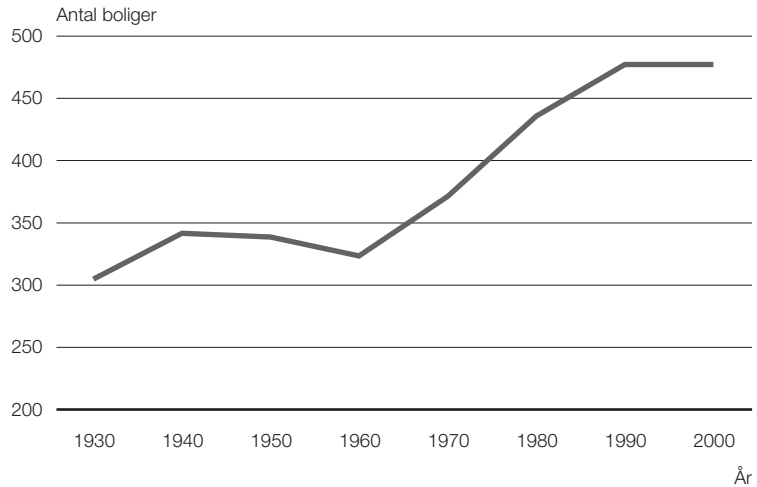
	År							
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Boliger pr. 1.000 beboere	303,9	340,6	337,7	322,6	370,4	434,8	476,2	476,2
Kvm. pr. bolig	...	...	...	92	101	106	107	109
Kvm. pr. beboer	...	...	...	29	36	46	50	52
Antal boliger i 1.000	521	701	844	1.463	1.743	2.109	2.389	2.489

Note: Fra 1960 og fremefter er landområder inkluderet.

Kilde: Danmarks Statistik, 1931, tabel 4, s. 41. Danmarks Statistik, 1942, tabel 5 A, s. 96. Danmarks Statistik, 1953, tabel 4 A, s. 104. Det økonomiske Råd, Formandskabet, 2001, s. 224.

Figur 2

Udviklingen i boligforsyningen 1930-2000: Antal boliger pr. 1.000 beboere.



Antallet af boliger, boligareal per bolig og boligareal per beboer steg især fra 1960 og frem. Antallet af boliger per 1.000 beboere steg således med knap 50 pct. fra 322 i 1960 til 476 i 2000. Og i samme periode steg antallet af kvadratmeter per beboer med 80 pct. fra 29 til 52 kvadratmeter. Dette er illustreret i tabel 2 og figur 2. Udviklingen er dog stagneret i det sidste tiår (1990-2000).

I samme periode blev velfærdsstaten etableret, og helt overordnet handlede alle spørgsmål vedrørende boligområdet om velfærdsstaten, idet boligpolitik blev en hjørnesten i velfærdsstatens bestræbelse på at sikre alle adgang til en god bolig.

Det blev således generelt accepteret, at samfundet havde pligt til at sikre rimelige boliger til mennesker, som ellers ville have uacceptable boligforhold. Hovedmidlet til at løse den boligsociale opgave blev opførelsen af nyt almennyttigt byggeri for alle, samtidig med at den individuelle boligstøtte blev udbygget. Almennyttige boliger i Danmark var ikke tænkt som en boligform, hvor den dårligst stillede del af befolkningen skulle henvises til at bo, sådan som det var tilfældet i en del andre lande, hvor dette byggeri var socialt kommunalt byggeri for folk med lave indkomster og sociale problemer. Sådan blev det imidlertid også i praksis i Danmark.

De boligpolitiske handlemuligheder

I 1946 valgte man at forsøge at bygge sig ud af bolignøden. Det skete ved dels at støtte nybyggeriet for at få begyndelseshuslejen ned, dels at satse på produktivitetsfremmende foranstaltninger med henblik på, at fremtidigt boligbyggeri skulle blive billigere. Forventningen var, at støtten igen kunne afvikles, når begyndelseshuslejen i nybyggeriet nåede ned på den husleje, der var i de boliger, som i 1939 blev underkastet et lejestop. Lejestop og byggestøtte blev en erstatning for en socialpolitisk indsats. Lejeudgiften i nybyggeriet faldt ikke, og den forudsatte effekt af produktivitetsfremmeforanstaltningerne udeblev. Produktivitetsudviklingen i boligbyggeriet har også siden været lavere end produktivitetsudviklingen i andre sektorer. Byggeri er derfor blevet relativt dyrere end andre produkter og ydelser. I dag støttes boligbyggeriet stadig, og subsidiesystemet med indirekte og direkte subsidier er sammenkædet med skatteområdet og udbredt til at omfatte stort set hele boligområdet.

Politisk har det vist sig vanskeligt at ændre noget på boligområdet, som medfører, at allerede erhvervede rettigheder antastes. Det samme gælder andre dele af velfærdsstaten, som også har bred politisk opbakning. Det er imidlertid et spørgsmål, om boligområdet ikke er mere udsat end andre områder, hvis de offentlige udgifter skal dæmpes. Boligforsyningen i Danmark er relativt god – vi har en af verdens højeste gennemsnitlige boligstandarder, og yderligere forbrug kan betragtes som et spørgsmål om velstandsniveau.

Hvis testen på, om velfærdspolitikken er lykkedes, er, at det samfundsmæssige ansvar for dem, der ikke kan klare sig selv, bliver løftet, herunder at det sker på en politisk acceptabel måde, er målet næppe nået på boligområdet. I praksis er det lykkedes at øge boligforsyningen, men det er næppe acceptabelt, at boligmarkedet er fastlåst, så fx unge og nye husstande ikke kan etablere sig og mobiliteten hæmmes, og at der stadig er vanskeligheder med at skaffe boliger til de udstødte, som ikke kan rummes i boligområderne. Der er opmærksomhed på et stigende misforhold mellem et fortsat rigere samfund og politik og normer, der på boligområdet stadig er tilpasset efterkrigssamfundets behov for rationering. Hertil kommer, at en ny kvalitativ bolignød – at visse, ofte teknisk set velfungerende boligområder i stigende grad befolkes af socialt udstødte – stadig står tilbage.

Der kan således sættes spørgsmålstegn ved den universelle eller solidariske velfærdspolitik, der lægger vægt på vigtigheden af at fastholde en høj grad af omfordeling på tværs af alle grupper for at hindre en udstødelse af de dårligst stillede. Ifølge den universelle velfærdsmodel vil incitamentet til at deltage i/betale til omfordelingen gå tabt for dem, der ikke selv får del i den. Tesen er her, at kun en meget bred velfærdsmodel, hvor "alle betaler til hinanden", kan sikre en egentlig omfordeling til de dårligst stillede. Denne diskussion kompliceres netop af, at der på boligområdet skal tages stilling til, i hvilket omfang og i hvilken takt der skal ske et opgør med de sidste 50 års tilskuds- og fradragspolitik på boligområdet.

Et sådant opgør er næppe politisk realistisk, medmindre der kommer akutte behov for økonomiske stramninger og nedskæringer af de offentlige udgifter. En sådan situation skal imidlertid helst forebygges, for når man på boligområdet har fulgt en politik i mange år og uventet ændrer den, kan der komme uheldige virkninger netop for de mest udsatte, og flere kan blive udsatte. Betydelige udsving i priserne på ejerboliger kan fx skabe usikkerhed og få uheldige afledede konsekvenser for den samlede økonomi og beskæftigelsen.

En forebyggelse kunne være en trinvis højere grad af markedsregulering, der kan sikre en bedre udnyttelse af den eksisterende boligmasse, samtidig med at det offentlige økonomiske engagement kunne koncentreres omkring subsidier til økonomisk svage grupper, dvs. en boligpolitik, hvor arbejdsdelingen mellem markedet og det offentlige optimeres. En sådan boligpolitik er imidlertid vanskelig at udmønte politisk, da fordelene er langsigtede, og i første omgang især tilfalder unge og andre, som står for at skulle etablere sig i egen bolig. Denne vanskelighed har netop præget det politiske klima vedrørende boligpolitikken siden den anden verdenskrig, uanset hvilke politiske partier der har dannet regering. Kun et mindretal, der består af unge og andre i en etableringsfase, vil nemlig nyde godt af, at adgangen til udlejningsboliger ophører med at være reguleret via ventelister eller afhængige af personlige netværk mv. Et flertal, bestående af velleablerede husstande, kommer til at afgive privilegier.

Litteratur

Andersen, E. (1994)

“Historier om krig og boligmangel”. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 132(1), s. 16-24.

Andersen, E. et al. (1989)

Boligmasse og boligbyggeri i første halvdel af dette århundrede. Økonomi & politik 62(2), s. 6-19.

Annaniassen, E. (2000a)

Den nordiske boligmodellen: Realitet eller myte? I. BO – Boligsak og boligsamvirke 38(4), s. 27-29.

Annaniassen, E. (2000b)

Den nordiske boligmodellen: Realitet eller myte? II. BO – Boligsak og boligsamvirke 38(5), s. 30-33.

Annaniassen, E. (2000c)

Den nordiske boligmodellen: Realitet eller myte? III. BO – Boligsak og boligsamvirke 38(6), s. 37-39.

Annaniassen, E. (2001a)

Den nordiske boligmodellen: Realitet eller myte? IV. BO – Boligsak og boligsamvirke 39(1), s. 33-35.

Annaniassen, E. (2001b)

Den nordiske boligmodellen: Realitet eller myte? V. BO – Boligsak og boligsamvirke 39(2), s. 31-33.

Annaniassen, E. (2001c)

Den nordiske boligmodellen: Realitet eller myte? VI. BO – Boligsak og boligsamvirke 39(2), s. 35-37.

Befolkningskommissionen (1937)

Betænkning afgivet af Befolkningskommissionen af 1935 angående laan til boligbyggeri og huslejeafdrag for mindrebemidlede, børnerige familier. (Befolkningskommissionens betænkninger, nr. 2). København: Schultz.

Bjerregaard Christensen, J. (1978)

Ejerboliger – løsningen i dansk boligpolitik? København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.

Boligministeriet (1997)

Lejelovskommissionens betænkning: Lejeforhold (Betænkning nr. 1331). København.

Christiansen, U. et al. (1993)

Bedre bebyggelser – bedre liv? (SBI-byplanlægning 65). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Danmarks Statistik (1931)

Husleje og boligforhold, november 1930. København.

Danmarks Statistik (1942)

Husleje og boligforhold, november 1940. København.

Danmarks Statistik (1953)

Husleje og boligforhold, november 1950. København.

Dengsøe, P. (2000)

Hverdagsliv på Vesterbro: Fra folkeligt kvarter til moderne bydel. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag, & Forlaget ALFUFF.

Dich, J.S. (1967)

Kompendium i socialpolitikens historie: Bind I. Udviklingen indtil 2. verdenskrig. Århus: Akademisk Boghandel.

Engelmark, J. (1983)

Københavnsk etageboligbyggeri 1850-190. En byggeteknisk Undersøgelse (SBI-rapport 142). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Finansministeriet (1999)

Mere effektiv byfornyelse. En budgetanalyse. København.

Gelting, J. (1973, 20. juni)

Chancen er forspildt. Berlingske Tidende.

Gottschalk, G. & Platz, M. (1993)

Modernisering af pensionistboliger i Københavns kommune (SBI-byplanlægning 70). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Hansen, S. A. & Henriksen, I. (1984)

Dansk socialhistorie: Bind 6 & 7. København: Gyldendal.

Indenrigsministeriet (1946)

Det fremtidige boligbyggeri. Betænkning afgivet af Indenrigsministeriets byggeudvalg af 1940. København: Schultz.

Jørgensen, H. (1940)

Studier over det offentlige fattigvæsens historiske udvikling i Danmark i det 19. århundrede. København: Instituttet for Historie og Samfundsøkonomi.

La Cour Dragsbo, P. & Dieckmann, J. (1982)

Bolig og arbejde: Andels Bolig- og Byggeföreningen af 1932. 1932-82. Esbjerg.

Lützen, K. (1998)

Byen tæmmes: Kernefamilie, sociale reformer og velgørenhed i 1800-tallets København. København: Hans Reitzels Forlag

Nielsen, M. H. (1895)

Fattigplejen i Danmark før reformationen. Aarvog for dansk kulturhistorie 5, s. 67-90.

Olsen, E. (1962)

Danmarks økonomiske historie siden 1750 (Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut Nr. 3). København: Gad.

Skifter Andersen, H. (1999)

Byudvalgets indsats 1993-1998. Sammenfattende evaluering (SBI-rapport 320): Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Statens Byggeforskningsinstitut & Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (2001)

Det danske boligmarked – udvikling i boligforsyning og boligønsker + Bilag. København: Byforum.

Vestergaard, H. (1977)

By- og boligforbedring i samfundsøkonomisk belysning (SBI-rapport 102). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (1985)

Organisation og økonomi i den almennyttige boligsektor – med særligt henblik på forbedring af nyere etageboligområder (SBI-meddelelse 53). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (1993)

Renovering af de store bebyggelser – kan det betale sig? Byplan 45(5), s. 208-213.

Vestergaard, H. et al. (1999)

Byudvalgets boligsociale indsats – 20 eksempler (SBI-rapport 311). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (2000)

Vapnagård, Helsingør: A changing urban neighbourhood in Denmark. Social exclusion in European neighbourhoods (CREUE Occasional Paper Series No. 3). Newcastle: University of Newcastle upon Tyne, Centre for Research on European Urban Environments, CREUE.

Vestergaard, H. (2001)

Boligpolitiske problemer og udfordringer. Interview med nøglepersoner på boligmarkedet (By og Byg Dokumentation 2002). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Det Økonomiske Råd, Formandskabet (1970)

Boligmarkedet og Boligbyggeri. København.

Det Økonomiske Råd, Formandskabet (2001)

Dansk Økonomi: Forår 2001. København.

SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTETS UDGIVELSER SIDEN 1.1.2003

- 03:01 Clausen, T.: Når hørelsen svigter. Om konsekvenserne af hørenedsættelse i arbejdslivet, uddannelsessystemet og for den personlige velfærd. 2003. 228 s. ISBN 87-7487-713-5. Kr. 165,00.
- 03:02 Bjørn, N.H. (red.): Indenfor – udenfor. Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om integration og marginalisering. 2003. 54 s. ISBN 87-7487-711-9. Kr. 60,00.
- 03:03 Hagedorn-Rasmussen, P. & A. Kamp: Mangfoldighedsledelse. Mellem vision og praksis. 223 s. ISBN 87-7487-713-5. Kr. 165,00.
- 03:04 Egelund, T. & A.D. Hestbæk: Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet. En forskningsoversigt. 404 s. ISBN 87-7487-714-3. Kr. 285,00.
- 03:05 Rosdahl, A. & Uldall-Poulsen, H.: Lederne og det sociale engagement. 184 s. ISBN 87-7487-715-1. Kr. 140,00.
- 03:06 Hansen, H.: Time Series of APW-calculations. ISBN 87-7487-717-8. Elektronisk udgivelse: downloades på www.sfi.dk.
- 03:07 Andersen, D. & Kjærulff, A.: Hvad kan børn svare på? 188 s. ISBN 87-7487-718-6. Kr. 160,00.
- 03:08 Lausten, M. & Sjørup, K.: Hvad kvinder og mænd bruger tiden til. 90 s. ISBN 87-7487-719-4. Kr. 75,00.
- 03:09 Zeuner, L. & Højlund, J.: Unge i det kriminelle felt. 126 s. ISBN 87-7487-719-4. Kr. 120,00.

- 03:10 Jæger, M.M., Munk, M.D. & Ploug, N.: Ulighed og livsløb. 152 s. ISBN 87-7487-724-0. Kr. 135,00.
- 03:11 Menneskelige ressourcer i arbejdslivet. 264 s. ISBN 87-7487-723-2. Kr. 200,00.
- 03:12 Andersen, D.: Når mistanken opstår. 84 s. ISBN 87-7487-725-9. Kr. 75,00.
- 03:13 Kongshøj Madsen, P. & Pedersen, L., (red.): Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken. 325 s. ISBN 87-7487-726-7. Kr. 265,00.
- 03:14 Andersen, B.H., Sociologisk Institut, red.: Udviklingen i befolkningens levekår over et kvart århundrede. 358 s. ISBN 87-7487-721-6. Kr. 285,00.
- 03:15 Levevilkår blandt folkepensionister uden supplerende indkomst. 218 s. ISBN 87-7487-727-5. Kr. 200,00.
- 03:16 Bengtsson, S., Wiene, J. & Bak, C.: Lyttemødemodellen. 198 s. ISBN 87-7487-728-3. Kr. 175,00.
- 03:17 Virksomheders sociale engagement, årbog 2003. 186 s. ISBN 87-7487-729-1. Kr. 170,00.
- 03:18 Virksomheders sociale engagement, årbog 2003, sammen-
drag. 26 s. ISBN 87-7487-730-5. Kr. 25,00.
- 03:19 Christiansen, C.C., Schmidt, G. & Christoffersen, M.N.: Provokeret abort. 176 s. ISBN 87-7487-731-3. Kr. 150,00.
- 03:20 Høgelund, J., Filges, T. & Jensen, S.: Langvarigt sygefravær. 236 s. ISBN 87-7487-732-1. Kr. 225,00.
- 03:21 Damgaard, B.: Social- og arbejdsmarkedssystemerne. En flerstrengt historie. 176 s. ISBN 87-7487-734-8. Kr. 175,00.
- 03:22 Andersen, D., Holt, H. & Jensen, S.: Ledige HK'ere. 92 s. ISBN 87-7487-735-6. Kr. 70,00.
- 03:23 Anker, J., Christensen, I., Rasmussen, M., Romose, T.S. & Stax, T.B.: Indflyttere i almene boliger. 102 s. ISBN 87-7487-736-4. Kr. 78,00.
- 03:24 Geerdsen, L.P. : Marginalisation Processes in the Danish Labour Market. 188 s. ISBN 87-7487-737-2. Kr. 140,00.
- 03:25 Parsons, D.O., Trances, T. & Lilleør, H.B.: Voluntary Public Unemployment Insurance. 79 s. ISBN 87-7487-738-0. Kr. 75,00.
- 03:26 Olsen, H.: Ønsker og forventninger til det "gode liv" i alderdommen. 60 s. ISBN 87-7487-740-2. Kr. 50,00.

- 03:27 Bach, H.B. & Boll, J.: De svageste kontanthjælpsmodtagere. 96 s. ISBN 87-7487-741-0. Kr. 75,00.
- 04:01 Bengtsson, S. (red.): Kommunestørrelsens betydning. 135 s. ISBN 87-7487-742-9. Kr. 118,00.
- 04:02 Rosdahl, A.: Virksomhedsrevalidering. 204 s. ISBN 87-7487-743-7. Kr. 198,00.
- 04:03 Clausen, T., Greve Pedersen, J., Olsen, B.M. & Bengtsson, S.: Handicap og beskæftigelse – et forhindringsløb? 232 s. ISBN 87-7487-744-5. Kr. 220,00.
- 04:04 Heide Ottosen, M.: Samvær til barnets bedste? 264 s. ISBN 87-7487-745-3. Kr. 250,00.
- 04:05 Heide Ottosen, M.: Samvær og børns trivsel. 58 s. ISBN 87-7487-748-8. Kr. 55,00.
- 04:06 Hansen, H.: Time Series of APW-Calculations – Module for Finland 1994-2001. ISBN 87-7487-746-1. Netpublikation.
- 04:07 Christoffersen, M.N.: Familiens udvikling i det 20. århundrede. Demografiske strukturer og processer. 213 s. ISBN 87-7487-749-6. Kr. 198,00.
- 04:08 Jørgensen, M.S.: Danske virksomheders sociale engagement. Pjece, 21 s. ISBN 87-7487-752-6. Kr. 20,00
- 04:09 Schmidt, G. & Jakobsen, V.: Pardannelse blandt etniske minoriteter i Danmark. 252 s. ISBN 87-7487-751-8. Kr. 245,00.
- 04:10 Deding, M. & Kennson, W.: Mænds og kvinders løn. 156 s. ISBN 87-7487-753-4. Kr. 145,00.
- 04:11 Bjørn, N.H. (red.): Bolig, mobilitet og marginalisering på arbejdsmarkedet. 121 s. ISBN 87-7447-751-8. Kr. 120,00.
- 04:12 Pedersen, L. & Tranæs, T. (red.): Det danske arbejdsmarked – resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning. ISBN 87-7447-756-9. 82 s. Kr. 75,00.
- 04:13 Christensen, E.: 7 års børneliv. 120 s. ISBN 97-7487-757-7. Kr. 118,00.
- 04:14 Hansen, H.: Time Series of APW-Calculations – Module for Sweden 1994-2001. ISBN 87-7487-758-5. Netpublikation.
- 04:15 Bach, H.B. & Hussain, M.A.: Arbejdsskader (arb.titel). Ca. 100 s. ISBN 87-7487-759-3. Ca. kr. 75,00. (Under udgivelse)

- 04:16 Nissen Møller, S. & Skytte, M.: Mit barn er anbragt. 192 s. ISBN 97-7487-760-7. Kr. 198,00.
- 04:17 Egelund, T., Hestbæk, A.-D., & Andersen, D.: Små børn anbragt uden for hjemmet. 414 s. ISBN 97-7487-761-5. Kr. 298,00.
- 04:18 Ploug, N., Henriksen, I. & Kærgård, N. (red.): Den danske velfærdsstats historie. 292 s. ISBN 87-7487-760-7. Kr. 270,00.
- 04:19 Deding, M. & Filges, T.: Derfor flytter vi. 64 s. ISBN 87-7487-763-1. Kr. 50,00.
- 04:20 Geerdsen, P.P., Høgelund, J. & Larsen, M.: Lukning og indskrænkning af virksomheder. 92 s. ISBN 87-7487-765-8. Kr. 70,00.
- 04:21 Lindemann, A. & Hestbæk, A.-D.: Slægtsanbringelser i Danmark. Ca. 70 s. ISBN 87-7487-769-0. Ca. kr. 50,00
- 04:22 Rosenstock, M., Tinggaard, K., Holt, H., & Jensen, S.: Rummelighedens rammer. 190 s. ISBN 87-7487-766-6. Kr. 185,00.
- 04:23 Holt, H., Jørgensen, M.S., Jensen, S., Lange, D., Larsen, M. og Nygaard, R.: Virksomheders sociale engagement – Årbog. 178 s. ISBN 87-7487-767-4. Kr. 170,00
- 04:24 Jørgensen, M.S.: Virksomheders sociale engagement – Årbog / Sammenfatning. 26 s. ISBN 87-7487-768-2. Kr. 20,00
- 04:25 Espersen, L.D.: Fra anbringelse til efterværn. 76 s. ISBN 87-7487-770-4. Kr. 60,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet temanummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet. Emneopdelte lister over instituttets publikationer kan ses på instituttets hjemmeside: www.sfi.dk. Hver titel er forsynet med en kort omtale, og der er mulighed for at bestille rapporterne via hjemmesiden. En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan findes på www.sfi.dk.

DEN DANSKE VELFÆRDSSTATS HISTORIE
Antologi

Afdelingsleder: Ole Gregersen
Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelse

ISSN: 1396-1810
ISBN: 87-7487-760-7

Omslagsillustration: Udsnit af Bjørn Nørgaard: *Historie*, Jørgen Schytte/BAM
Layout: KPTO as
Oplag: 800
Tryk: BookPartnerMedia A/S

©2004 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sf@sf.dk
www.sf.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.