

Frem mod socialhjælpsstaten

Dansk Velfærdshistorie, bind 1

Frem mod socialhjælpsstaten

Dansk Velfærdshistorie, bind 1

1536-1898

Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen
& Niels Finn Christiansen (red.)

Lars Schädler Andersen
Niels Finn Christiansen
Hans Chr. Johansen
Søren Kolstrup
Jørn Henrik Petersen
Klaus Petersen

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2010, 2014
University of Southern Denmark Studies in History
and Social Sciences vol. 410
Tryk: Special-Trykkeriet Viborg A/S
Sats: Donald Jensen, Unisats ApS
Omslag og principlayout: Klaus Bjerager
Omslagsillustration: Erik Henningsen: Et gysyn på Fattigstiftelsen (1905)
Billedredaktion: Anette Stoffersen
2. oplag

ISBN 978 87 7674 516 5
ISBN (alle seks bind) 978 87 7674 551 6

Frem mod socialhjælpsstaten
Dansk Velfærdshistorie, bind 1 er trykt med støtte fra:
Carlsbergfondet

Enkelte af illustrationerne kan forekomme slørede,
hvilket skyldes gamle og uskarpe forlæg.

Det har i enkelte tilfælde ikke været muligt at bestemme
ophavsretten til illustrationer i bogen. Skulle nogen
ifølge gældende lov kunne påberåbe sig denne, rettes
henvendelse til forlaget.

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan



Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M
www.universitypress.dk

Indhold

Forord	7
Indledning	9
Kapitel 1	
Periodens idestrømninger	37
Kapitel 2	
Danske samfundsforhold forud for slutningen af 1800-tallet	109
Kapitel 3	
Dansk fattiglovgivning indtil 1803	159
Kapitel 4	
Fattiglovgivningen fra 1803 til 1891	199
Kapitel 5	
Debatten om alderdomsforsørgelse frem mod alderdomsforsørgelsesloven af 1891. Baggrund og indhold	311
Kapitel 6	
Sygeforsikring indtil 1898	391
Kapitel 7	
Ulykkesforsikringens tilblivelse	485

Kapitel 8	
Sammenfatning og perspektivering	559
Danske ministerier 1848-1898	583
Referencer	589
Illustrationsliste	607
Personregister	611

Forord

"Frem mod socialhjælpsstaten" er det første bind af seks, som behandler den danske velfærdshistorie. Det samlede projekt gennemføres af en forskergruppe bestående af Lars Schädler Andersen, Jacob Christensen, Niels Finn Christiansen, Hans Chr. Johansen, Søren Kolstrup, Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Heidi Vad Jønsson. Lis Holm Petersen har i perioder medvirket som forskningsassistent. Projektet ledes af Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen. De er samtidig redaktører af de enkelte bind. Anette Stoffersen har været billedredaktør.

Projektet er finansieret af Carlsbergfondet og Syddansk Universitet til hvem vi retter en varm tak. Dele af Jørn Henrik Petersens arbejde med dette bind fandt sted på San Cataldo i Italien. Bestyrelsen for Institutionen San Cataldo takkes for det tildelte opholdsstipendium.

Forud for publiceringen af dette første bind har det været forelagt på et seminar i september 2009, hvor Klas Åmark, Niels Edling, Pauli Kettunen, Anne Løkke, Jeppe Nevers og Anne-Lise Seip kommenterede udkastene til de enkelte kapitler. Vi takker for værdifulde kommentarer, men selvsagt bærer forfatterne til de enkelte kapitler samt redaktørerne ansvaret for det endelige resultat.

Som redaktører har vi god grund til at takke projektets medarbejdergruppe for livlig deltagelse i de mange møder, hvor udkast til enkeltkapitlerne er blevet behandlet, for overholdelse af de tidsfrister, projektet arbejder under og for tålmod i behandlingen af redaktørernes mange ændringsforslag.

Center for Velfærdsstatsforskning
Syddansk Universitet, september 2010

Jørn Henrik Petersen
Klaus Petersen
Niels Finn Christiansen

Indledning

Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen

"Frem mod socialhjælpsstaten" er det første af 6 bind om den danske velfærdsstats historie. Sammen skal de beskrive udviklingen fra 1700-tallet – over de første parlamentarisk vedtagne love i 1890'erne – til velfærdsstatens opståen og ekspansion gennem det 20. århundrede. Det er på mange måder historien om tilblivelsen af det moderne Danmark både politisk, økonomisk, socialt og kulturelt.

"Velfærdsstaten" er et af de første begreber, der falder en ind, hvis man fx skal forklare det danske samfund for en udlænding. Velfærdsstaten er – eller skulle man skrive var? – måske det allervigtigste danske nationale symbol. Det er også det, der fylder mest, når vi diskuterer vores samfund: Hvordan var det i fortiden? Hvordan skal det være i fremtiden?

Det kan derfor undre, at der ikke allerede findes en systematisk og grundig fremstilling af den danske velfærdsstats historie med vægt på den lovgivning, der er gennemført, og de institutioner, som er etableret med borgernes velfærd for øje. Hvad enten man vil forsvare, kritisere, modernisere, omstrukturere, tilpasse eller måske endog afskrive velfærdsstaten, er det godt at vide, hvad man taler om. Ambitionen med *Dansk Velfærdshistorie* er at give grundlaget for denne samtale: At give den grundige og systematiske historiske oversigt over den danske velfærdsstats udvikling med tyngde på de sidste godt 200 år.

Det kan man gøre på mange måder. I denne indledning præsenteres den overordnede ramme, som har været bestemmende for, hvordan værket er tænkt og skrevet.

Baggrund og inspiration

Baggrunden for og inspirationen til *Dansk Velfærdshistorie* er et omfattende tysk forskningsprojekt, som blev sat i gang i 1994. "Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung" iværksatte i samarbejde med "Bundesarchiv" udarbejdelsen af et stort anlagt værk: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Det tyske projekt har været omfattende og har inddraget mange forskere. Det er blevet publiceret i 11 bind.¹ Det sidste udkom i 2008. De har hver et omfang på ca. 1000 sider og er alle ledsaget af en cd-rom, der indeholder dokumentationsmateriale vedrørende den relevante periode.

Medarbejdere ved Center for Velfærdsstatsforskning, Syddansk Universitet, der blev oprettet i 2005, har fulgt dette imponerende projekt, fordi det er bygget op på grundlag af den historisk-institutionelle tilgang, som også præger arbejdet ved Centret. Det rejste spørgsmålet, om vi ikke kunne udvikle et "parallelprojekt" i form af en historisk/institutionel analyse af dansk "socialpolitik" – udviklingen frem imod en dansk "socialhjælpsstat" som afsæt for den

1 For en oversigt over det tyske værk henvises til forlagets hjemmeside: <http://www.nomos-shop.de/trefferliste.aspx?action=reihe&reihe=63&rtoc=159>.

"socialsikringsstat", der banede vejen for en "velfærdsstat" og dennes senere bevægelse mod et "velfærdssamfund".

Formålet skulle være at indskrive den danske velfærdsstat i den internationale forskning, både fordi den danske "begyndelse" ligger tidligt, og fordi den i mange henseender er egenartet. Projektet skulle samtidigt tjene som bidrag til dansk identitetshistorie, som kun i mindre grad har anlagt et samfundsmæssigt perspektiv.

Takket være en bevilling fra Carlsbergfondet og forskningsstøtte fra Syddansk Universitet er det nu lykkedes at påbegynde *Dansk Velfærdshistorie*.

Mens det tyske projekt kun behandler den socialpolitiske udvikling i perioden efter den 2. verdenskrig, dækker *Dansk Velfærdshistorie* forløbet fra den tidlige kirkelige forsørgelse, gilderne og lavene som institutioner til håndtering af de problemer, det enkelte menneske møder på sin vej gennem livet. Det sker dog forholdsvis kortfattet. Den egentlige analytiske behandling begynder med de første fattigforordninger fra slutningen af 1700- og begyndelsen af 1800-tallet, mens fokus i øvrigt er rettet mod udviklingen i det 20. århundrede.

Der er ikke blot, jf. nedenfor, kronologiske valg at træffe. Også projektets "rumlige dimension" må afgrænses. Det danske territorium er i periodens løb undergået væsentlige ændringer. Vi har valgt at udelade udviklingen i Norge, Færøerne, Grønland og Island, ligesom vi for perioden frem til 1920 kun behandler det historiske forløb i den del af riget, der befandt sig nord for Kongeåen.

Om brugen af begrebet "velfærdsstat"

Velfærdsstat eller skidtfærdsstat? Sådan spurgte Kristeligt Dagblad den 1. oktober 1956 en række danske politikere om, hvad de egentlig tænkte på, når de hørte det den gang relativt nye ord "velfærdsstat". Svarene var ikke videre konkrete. "Det er rent ud sagt noget vrøvl", mente fx socialdemokraten Edel Saunte. Vurderingerne, af om velfærdsstaten var "god" eller "skidt", var modstridende. Også på spørgsmålet om velfærdsstatens baggrund fik man meget forskellige bud. Der blev fx henvist til den britiske socialpolitiker William Beveridge og hans store rapport fra 1942, til det socialdemokratiske partiprogram "Fremtidens Danmark" (1945) og til den tyske socialist Ferdinand Lassalle. Alt i alt blev avislæserne ikke meget klogere den dag. Sådan går det ofte, når vi diskuterer "velfærdsstat".

Det afspejler for det første, at begrebet er og altid har været omstridt. Ikke bare findes der tilhængere og modstandere, men i begge lejre er der dem, som gerne vil have deres forståelse af, hvad velfærdsstaten er, til at stå i forreste række. For det andet viser det, at selve begrebet "velfærdsstat" har en historie. Indhold og betydning ændrer sig over tiden.

I begyndelsen talte man om "tiggerne og de fattige". Det gled over i debat om "arbejderspørgsmålet", som igen blev generaliseret til "det sociale

spørgsmål". På et senere tidspunkt vandt begrebet "den sociale lovgivning" eller "socialpolitikken" frem og til sidst kom "velfærd" og "velfærdsstat" ind som kerne i diskussionerne.

Kigger vi på nutidens brug af begrebet velfærdsstat, kan den deles i to hovedtyper: De brede og de smalle definitioner. Den brede definition forstår velfærdsstaten som en slags overordnet betegnelse for samfundsarkitekturen. Det er den måde, vi bruger "velfærdsstat" på, når vi taler om "den danske model", og når vi drøfter værdierne bag den danske velfærdsstat. Den smalle definition derimod fokuserer på konkrete politikområder.

Den internationale litteratur har overtaget det tysk/engelske begreb "velfærdsstat". Det kan tillægges og er blevet tillagt mange betydningsindhold, men dækker i almindelighed det samlede sæt af et lands socialpolitiske foranstaltninger med undtagelse af arbejdsretten. Om end begrebet i en systematisk logik også omfatter uddannelses-, sundheds- og boligpolitikken, har den internationale diskussion i overvejende grad koncentreret sig om de sociale sikringsordninger og de centrale serviceydelser (social security, social protection, social services). Denne "indskrænkende" tolkning af begrebet skyldes, at man i komparativ forskning har lettere ved at belyse omkostninger, ydelsesniveauer m.v., når fokus rettes mod sikringsystemerne, mens man udelader de mere "diffuse" og vanskeligt håndterbare politikfelter vedrørende uddannelse, sundhed og bolig. Det er således pragmatiske overvejelser, som betinger, hvad der "tages med", og hvad der "lukkes ude". Det gælder også dette og de følgende bind. Noget er med. Noget er ikke med. En række dimensioner behandles med tyngde, mens andre ikke ofres samme opmærksomhed.

En kort forskningshistorie

Det er ikke formålet med det følgende at præsentere en dybtgående forskningshistorie, som i detaljer udfolder den meget omfattende litteratur, der beskæftiger sig med velfærdsstaterne og deres udvikling. Da mange af de efterfølgende kapitler imidlertid – ind imellem eksplicit, mange gange implicit – skriver sig ind i eller op imod en række synspunkter, som har set dagens lys i den nyere forskning, skal der her gives en kortfattet oversigt over hovedtræk i en række nyere forskningsbidrag.

Velfærdsstatens historie er tæt knyttet til forskningen om velfærd. Fra de første egentlige socialpolitiske reformer i den sidste del af 1800-tallet har eksperter og forskere været centrale aktører og har med deres begreber og analyser bidraget til de velfærdspolitiske reformer, som er dette værks ryggrad. I mange af disse akademiske bidrag er den historiske dimension med enten som afsæt for en analyse, som skal pege fremad (fx i kommissionsbetænkninger), eller – i mere sjældne tilfælde – som et mål i sig selv. De første mere grundige fremstillinger af velfærdsstatens historiske udvikling kommer således allerede

i de første årtier af det 20. århundrede.² De lægger generelt større vægt på beskrivelsen af udviklingen end på analysen af den.³ Der er enkelte værker fra den tidlige efterkrigstid, som peger ud over det rent deskriptive. Det er fx tilfældet med to af dansk socialpolitikks "store mænd", professorerne Kjeld Philip og Jørgen S. Dichts historiske arbejder.⁴ Det er imidlertid først, da velfærdsstaten omkring 1970 så småt begynder at komme i "krise", at forskerne for alvor tager fat på en mere systematisk og komparativ diskussion af velfærdsstatens karakter og drivkræfterne bag dens udvikling. I de følgende årtier udvikler dette sig til gengæld til en sand forskningsindustri. Den første generation af sådanne komparative studier arbejdede med relativt enkle, overvejende kvantitative, sammenhænge,⁵ men efterfølgende er konkurrerende forskningsskoler og mere komplekse forklaringer kommet til.

Den første skillelinje i forskningen går mellem dem, som studerer udviklingen fra de første sociale reformer i slutningen af 1800-tallet og fremad, og dem, der (også) interesserer sig for de historiske forudsætninger, velfærdsstatens historiske rødder. Et stort og vidtforgrenet træ som velfærdsstaten har selvfølgelig mange og sammenfiltrede rødder. Det bevidner fx et begrebshistorisk tilbageblik.

Man finder da også mange forskellige bud hos forskerne – nogle mere velbegrundede – andre nok så meget for at kunne være med i diskussionen. Til de første hører fx dem, der interesserer sig for kirkens og religionens rolle. De har i de seneste godt 10 år spillet en central rolle i diskussionen om velfærdsstatens oprindelse.⁶ I dansk (og nordisk) sammenhæng har man dels peget på elementer i lutheranismen som en forklaring på især den danske velfærdsmodells universalistiske træk, dels på kirkens rolle i opbygningen af en "statskapacitet" fra 1500- og 1600-tallet.⁷

2 Se fx *Danmarks Sociallovgivning 1918*, Udgivet paa Indenrigsministeriets Foranstaltning, bd. 1-2, København; Povl Engelstoft & Hans Jensen 1933, *Mænd og Meninger i dansk Socialpolitik 1866-1901*, København.

3 Den britiske historiker Pat Thane har for Englands vedkommende beskrevet det som velfærdsstatens "Whig history". Se Pat Thane 1998, "Histories of the Welfare State", i William Lamont (red.), *Historical Controversies and Historians*, London: 49-64.

4 Kjeld Philip 1947, *Staten og Fattigdommen*, København; Jørgen S. Dich 1961/62, *Kompendium i socialpolitikens historie indtil 2. verdenskrig*, Århus. Dichts kompendium er kun udgivet som stencilret arbejde.

5 Se fx Gaston V. Rimlinger 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York; Harold Wilensky 1975, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley. For en glimrende oversigt se Hans F. Zacher (red.) 1979, *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, Berlin.

6 For en generel diskussion af religion og velfærdsstat se Kees van Kersbergen & Philip Manow (red.) 2009, *Religion, Class Coalitions and Welfare States*, Cambridge; Philip Manow 2008, *Religion und Sozialstaat*, Frankfurt/New York.

7 For lutheranisme-argumentet se Uffe Østergaard 2005, "Lutheranismen og den universelle velfærdsstat", i J.H. Schiørring (red.), *Kirken og velfærdsstaten*, København: 147-184. For kirken som en del af statens embedsapparat se Tim Knudsen 2000, "Tilblivelsen af den universalistiske velfærdsstat", i T. Knudsen (red.), *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*,

Et andet spor, som delvis er knyttet til det religiøse rum, fokuserer på filantropien. Den har en meget lang historie, men kom i kølvandet på industrialisering og urbanisering til at spille en vigtig rolle i 1800-tallets byer.⁸

For det tredje kan man pege på, at tanken om at samle individuelle risici i større puljer for at opnå større individuel tryghed er kendt langt tilbage i historien. Der findes et omfattende netværk af sådanne forsikringssystemer, som omfatter alt fra kommercielle forsikringer over sociale kontrakter, syge- og begravelseskasser til statsligt organiserede livsforsikringer m.v. De går forud for den moderne socialpolitik.⁹

Også statsdelen af velfærdsstaten har en lang forhistorie. Det kan være svært at fastsætte det præcise udgangspunkt, men i hvert fald fra 1500-1600-tallet kan man begynde at tale om en centralstat i moderne forstand, som i stigende grad interesserer sig for reguleringen af befolkningens liv og velfærd.¹⁰ I det følgende århundrede lægges der lag på lag i den danske statsbygning. Dermed rodfæstes en række træk, som spiller en central rolle for velfærdsstatens historie.¹¹ Det kan anskues fra et historisk-institutionelt perspektiv, som fokuserer på fx forvaltningstraditioner og "statskapacitet", eller i et politisk-historisk perspektiv, der peger på, hvordan tanken om sociale reformer blev en del af et nationalt statsbygningsprojekt.

Mange af disse historiske rødder bag velfærdsstaten vil blive behandlet i dette første bind af Dansk Velfærdshistorie. Det kendte og eksisterende var det naturlige afsæt for det nye. I nogle tilfælde som noget, der kunne bygges videre på. I andre tilfælde som det gamle, man ville væk fra.

Men hvor ville man så hen, og ikke mindst, hvorfor ville man derhen, og hvordan kom man derhen? Et vue over den internationale velfærdsstatsforskning tegner billedet af et stort antal forskelligartede empiriske og teoretiske studier. De afspejler forskellige analysestrategier og -niveauer, forskningsskoler, fagtraditioner og perspektiver, politiske synspunkter og definitioner af velfærdsstaten.¹²

For overblikkets skyld kan forskningen opdeles i en række hovedtyper: strukturelle forklaringer, aktørstudier og en bred vifte af institutionelle

Aarhus: 20-64. For en nærmere drøftelse af forholdet mellem folkekirken og velfærdsstaten, se Nils Gunder Hansen, Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen 2010, *I himlen således også på jorden? Danske kirkefolk om velfærdsstaten og det moderne samfund*, Odense.

8 Karin Lützen 1998, *Byen tæmmes. Kernefamilie, sociale reformer og velgørenhed i 1800-tallets København*, København.

9 Ole Feldbæk, Anne Løkke & Steen Leth Jeppesen 2006, *Drømmen om tryghed. Tusind års dansk forsikring*, København. Se især Anne Løkkes bidrag: 150-297.

10 Dette er et perspektiv, som bl.a. er udviklet af den franske idéhistoriker Michel Foucault. Se fx Michel Foucault 2008, *Sikkerhed, territorium, befolkning. Forelæsninger på Collège de France 1977-1978*, København – især 2., 4., 5. og 13. forelæsning.

11 Jf. Tim Knudsen 1995, *Dansk Statsbygning*, København.

12 Det følgende bygger især på Søren Kolstrup 1994, "Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller", *Historisk Tidsskrift*, 16. række 3, 2: 315-336; Klaus Petersen 1997, "Fra ekspansion til krise. Udforskning af velfærdsstatens udvikling efter 1945", *Historisk Tidsskrift*, 16. række 3, 2: 356-375; Asbjørn Sonne Nørgaard 1999, "Viden og videnskab om velfærdsstaten: Er der én dansk velfærdsstat?", *Grus*, nr. 56/57, 20: 6-39.

analyser. Forskningsdiskussionerne foregår dog ikke bare mellem de forskellige forklaringstyper, men også inden for dem. Fx kan forskere, der anlægger et aktørorienteret perspektiv, have mange og langstrakte uenigheder om, hvilken aktør der i en given sammenhæng er den centrale. De fleste mere omfattende analyser af den velfærdspolitiske udvikling vil dog – i sandhedens navn – argumentere for et samspil mellem flere faktorer, og der er nok også i udstrakt grad en erkendelse af, at en forklaring, der giver god mening på ét velfærds politisk felt, ikke nødvendigvis også er hovedforklaringen på et andet. Det vil dette værk også illustrere. Vi har således ikke på forhånd lagt os fast på et perspektiv eller ladet os styre af én skoles opfattelse. Tværtimod vil vi trække på hele klaviaturet af forklaringer.

De forskere, som har orienteret sig mod strukturelle forklaringer, har overvejende interesseret sig for den tidlige socialpolitiske udvikling og ikke mindst fremkomsten af de første "moderne" sociale love i 1880erne og 90erne. Det gælder fx den amerikanske politolog Harold Wilensky, der i et komparativt studie fra 1975 peger på sammenhængen mellem industrialisering og sociale reformer. Argumentet er, at industrialisering (med dertil knyttede processer som urbanisering og teknologiske innovationer) nedbryder de eksisterende sociale relationer og skaber nye sociale problemer, som staten må løse med sociale reformer.¹³ I en dansk sammenhæng kan en lignende forklaringsmodel findes i værket "Dansk Socialhistorie" og hos historikeren Søren Mørch, som i "Den ny Danmarkshistorie" fra 1980 entydigt lægger vægt på de materielle forhold, mens aktørerne ikke tilskrives væsentlig betydning.¹⁴ En variant af denne tilgang findes i en mere rendyrket marxistisk version, hvor bl.a. den såkaldte kapitallogiske skole i 1970erne analyserede velfærdsreformer som funktion af det kapitalistiske systems behov.¹⁵ Denne analysetype har dog spillet en væsentlig mindre rolle, når det gælder om at forklare udviklingen efter 1945.

Der er ingen tvivl om, at der er en tæt sammenhæng mellem industrialisering og behovet for sociale reformer. Men det er åbenlyst, at industrialiseringsargumentet har mere end svært ved at forklare, hvorfor reformer kommer på bestemte tidspunkter, og hvorfor de indeholder det, de gør.

Det gælder også den anden dominerende strukturelle forklaring, selv om den i højere grad har blik for aktørernes betydning. De tyske forskere Peter Flora og Jens Alber har i et komparativt studie fra begyndelsen af 1980erne udvidet horisonten ved ud over industrialisering at inddrage demokratiseringen

13 Harold L. Wilensky 1975, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkeley. Se også Gaston V. Rimlinger 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York.

14 Søren Mørch 1982, *Den ny Danmarkshistorie 1880-1960*, København; Svend Aage Hansen & Ingrid Henriksen 1980, *Sociale brydninger 1914-1939*. Dansk socialhistorie bd. 6, København; samme, *Velfærdsstaten 1940-1978*. Dansk Socialhistorie bd. 7, København. Se også Niels Thomsen 1991, *Industri, stat og samfund 1870-1939*, København.

15 Jf. Søren Kolstrup 1994, "Forskning i velfærdsstatens rødder. Forskningsstrategier, resultater, huller", *Historisk Tidsskrift*, 16. række 3, 2: 323-325.

og den dertil knyttede politiske mobilisering.¹⁶ Det skaber en mere dynamisk forklaring også af de nationale forskelle, men giver stadig ikke nogen tilfredsstillende forklaring på valget af forskellige socialpolitiske løsninger.

Aktørperspektivet ser mennesker eller grupper af mennesker som handlende personer, og i aktørorienterede analyser af velfærdsstatens udvikling i Norden er det oftest Socialdemokratiet, der optræder som Aktøren. Partiets og arbejderbevægelsens centrale rolle er især blevet fremhævet af den såkaldte magt-ressourceskole, der ser velfærdsstaten som resultat af arbejderklassens politiske mobilisering. De ledende repræsentanter for magtressourcen-analysen er sociologerne Walter Korpi og Gøsta Esping-Andersen, som begge har udøvet en markant indflydelse på især den skandinaviske velfærdsstatsforskning med historisk orienterede undersøgelser. Velfærdsstatens kvalitative og kvantitative karakter ses som udtryk for den organiserede arbejderklassens evne til at flytte magtkampen fra markedet over i en politisk sfære.¹⁷ I den forbindelse fremhæves en række særtræk ved de skandinaviske velfærdsstater – en høj faglig organisationsgrad, stærke socialdemokratier, stærke bånd mellem socialdemokrati og fagbevægelse og en politisk tradition for politiske kompromiser. Esping-Andersen ser således velfærdsstaten både som et produkt af Socialdemokratiets indsats og som et udtryk for en socialdemokratisk magtstrategi:

The welfare state strategy is a natural consequence of social democratic mobilization ... The institutionalization of universalistic public and collective programs can be a mean of supplanting narrow group identities or individualism with broad social solidarity, for such programs help create a large, if not universal, electoral constituency whose welfare and happiness is wedded to a social democratic state.¹⁸

Der findes en række danske forskere, som har fulgt i magtressource-skolens fodspor. Det gælder fx økonomen Ivar Hornemann Møller, som fra et marxistisk standpunkt i en række studier har analyseret brydningsperioder i dansk velfærdshistorie, og som især i sine senere værker lægger vægt på aktørperspektivet.¹⁹ Nævnes skal også historikeren Søren Kolstrup, som i sin afhandling

16 Jens Alber & Peter Flora 1981, "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", i P. Flora & A.J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: 37-80.

17 Se bl.a. Walter Korpi 1981, *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm. Gøsta Esping-Andersen & Walter Korpi 1983/84, "Fra fattighjælp til välfärdsstat", i *Tidskrift for politisk økonomi*, 1: 7-52. Gøsta Esping-Andersen 1985, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton. Se også Julia O'Connor & Greg M. Olsen (red.) 1998, *Power Resource Theory and the Welfare State. A Critical Reader*, Toronto.

18 Gøsta Esping-Andersen 1985, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton: 33f.

19 Se Iver Hornemann Møller 1981, 1986, 1992, 1994, *Klassekamp og sociallovgivning 1850-1970*, København; *Arbejderflertallet og 70'ernes socialreform*, København; *Den danske velfærdsstats tilblivelse*, København; *Velfærdsstatens udbygning*, København. Læst som en

"Velfærdsstatens rødder" fra 1996 netop fremhæver Socialdemokratiets afgørende rolle både på den nationale og lokale scene. Et bærende argument er, at en række centrale træk ved den danske velfærdsmodel (ikke mindst universalismen) blev undfanget i socialdemokratisk dominerede kommuner i det 20. århundredes første årtier for derefter at blive gennemført i national lovgivning. Dermed nuanceres også en af de væsentligste indvendinger mod den "socialdemokratiske forklaring", den nemlig at partiet kun spillede en marginal politisk rolle, da de første reformer blev gennemført i årene op imod 1900.

Det kan man til gengæld ikke indvende, når det gælder perioden fra 1930'erne og fremefter. Her er Socialdemokratiet og arbejderbevægelsens rolle mere klar. I sit studie af velfærdsstatens storhedstid 1945-1973 fremhæver Klaus Petersen således partiets helt afgørende rolle som dagsordenfastsættende for den velfærdspolitiske udvikling i et tæt samspil med den socialpolitiske ekspertise og den danske konsensustradition.²⁰ Nyere studier af socialdemokratisk velfærds politik har søgt at nuancere og historisere dette billede ved i højere grad at studere de interne processer og velfærdspolitiske konflikter i arbejderbevægelsen.²¹

Andre forskere har mere direkte taget livet med fortællingen om Socialdemokratiets afgørende betydning og med større eller mindre styrke betonet andre aktørers afgørende rolle. I den forbindelse er en lang række aktører blevet løftet frem fra de borgerlige politiske partier, over enkeltpersoner, til de sociale bevægelser. Den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin har således sat spørgsmålstegn ved den nævnte "laborist approach". I hans sammenligning af den socialpolitiske udvikling i Danmark, Sverige, England, Frankrig og Tyskland forklares udviklingen delvis som et funktionelt svar på sociale problemer, og der trækkes en linje fra Napoleon III's og Bismarcks socialpolitik. Baldwin fremhæver dog som det afgørende spørgsmål, hvorfor velfærdsstaten i en række tilfælde er gået længere end det umiddelbart nødvendige. Hans analyse retter sig mod, hvem der fik mest ud af de sociale reformer, og han konkluderer, at hvis alt blev gjort op, ville middelklassen fremstå som vinder.²² Baldwin peger i forlængelse heraf på middelklassen eller rettere grupper fra middelklassen – små selvstændige, bønder og offentligt ansatte – som de centrale aktører bag efterkrigstidens universalistiske sociale reformer. Hans analyse bygger for den tidlige danske udvikling på Jørn Henrik Petersens studie af den tidlige danske pensionspolitik, som netop betoner Venstres og landbrugets

helhed fremstår Hornemanns tilgang uklar og står måske mest som et vidnesbyrd om hans egen forskningsmæssige udvikling fra et strukturelt analyseperspektiv mod et mere aktørorienteret.

20 Klaus Petersen 1998, *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin.

21 Se bl.a. Klas Åmark 2005, *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, Stockholm. Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen 2004, "Velfærd med vilje – men hvis?", i N. Ploug m.fl. (red.), *Den danske velfærdsstats historie*, København: 142-170.

22 Peter Baldwin 1990, *The Politics of Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: 28f.

afgørende betydning.²³ Den øgede interesse for middelklassen og for partierne Venstre og Det radikale Venstre, som Baldwin er fortaler for, er også kommet til udtryk i nyere danske fremstillinger.

Henrik Pers' analyse af folkepensionens indførelse peger således på Det radikale Venstre som en central aktør, men holder dog stadig fast i Socialdemokratiet som bærende kraft.²⁴ En stærkere betoning af de to partiers rolle findes hos Jacob Christensen, der i sin afhandling om socialpolitiske strategier i Danmark 1945-1972 peger på de borgerlige partiers, herunder især Venstres og Det radikale Venstres centrale politiske rolle i gennemførelsen af de generelle ydelser.²⁵

Det er dog ikke kun de politiske partier, som er blevet draget frem i diskussionen om, hvem der var velfærdsstatens fædre og mødre. Også en række andre bevægelser og grupper er blevet inddraget. Det gælder ikke mindst kvindebevægelsen. Den feministisk inspirerede forskning har ikke bare analyseret, hvad velfærdsstaten gør ved og for kvinderne,²⁶ men har også bidraget med analyser af kvindelige aktørers rolle i velfærdsstatens historie.²⁷

Herudover kan nævnes detailstudier af interesseorganisationernes og kommunernes rolle samt specifikke professioners betydning.²⁸ Eller studier af debatten om centrale velfærdspolitiske emner i medierne, som har været medvirkende til at sætte emner på dagsordenen og til at skabe velfærdspolitiske holdninger i bred forstand.²⁹

Andre forskere er gået helt uden om de organiserede aktører og har peget på enkeltpersonernes rolle i velfærdsstatens udvikling. Denne mere biografiske tilgang er ikke udmøntet som en decideret alternativ forklaring, men fremstår

23 Se Jørn Henrik Petersen 1985, *Den danske aldersforsørgelseslovgivnings udvikling. Oprindelsen*, Odense.

24 Henrik Pers 1981, *Velfærdsstatens gennembrud i Danmark. Den politiske debat omkring folkepensionens indførelse*, København.

25 Jacob Christensen 1998, *Socialpolitiske strategier 1945-1972. En undersøgelse af udviklingen i de politiske aktørers socialpolitiske målsætninger og deres betydning for de sociale udgifter*, Odense: 232.

26 For en introduktion til feministisk velfærdsforskning se Anne-Hilde Nagel (red.) 1998, *Kjøn og velfærdsstat*, Bergen. En dansk velfærdshistorie fra et feministisk perspektiv findes hos Anette Borchorst & Birte Siim 1984, *Kvinder i velfærdsstaten. Mellem moderskab og lønarbejde gennem 100 år*, Aalborg.

27 Hilda Rømer Christensen 2003, "Kvindeorganisationer, magt og velfærdsstat", i K. Petersen (red.), *13 historier om den danske velfærdsstat*, Odense: 125-135. Kari Melby, Anu Pyllkkänen, Bente Rosenbeck & Christina Carlsson Wetterberg 2006, *Inte ett ord om kärlek. Åktenskap och politik i Norden ca. 1850-1930*, Lund.

28 Se fx Jørgen Dich 1973, *Den herskende klasse*, København. Morten Lind Larsen & Troels Riis Larsen 2007, *I medgang og modgang. Dansk byggeri og den danske velfærdsstat 1945-2007*, Middelfart samt Tore Hansen 1994, "Kommunene som velfærdsproducenter", *Økonomi & Politik*, 67, 3: 40-47.

29 Der findes enkelte historisk orienterede analyser. Se fx Charlotte Wien 2005, *Ældre billedet i medierne gennem 50 år. En undersøgelse af ældrestereotyper i dagbladene fra 1953 til 2003*, Odense. Bent Jensen 2008, *Hvad skrev aviserne om de arbejdsløse? Debatten fra 1840'erne til 1990'erne*, København.

mere som en nuancering af aktørperspektivet med klare koblinger også til det historisk-institutionelle perspektiv.³⁰ I den uofficielle "velfærdsstatens kongerække" har næsten alle "de royale" en baggrund i eller tydelig kobling til statsadministrationen.

Dermed knyttes også tråde til den mere heterogene gruppe af forskningsbidrag, der kan samles under overskriften historisk-institutionelle studier af velfærdsstatens historie. Det er den tilgang, som er den røde tråd i *Dansk Velfærdshistorie*. Centrale elementer er her statskapacitet, social læring, idéer og institutioner. Internationalt er dette perspektiv blevet advokeret af en lang række forskere, bl.a. den amerikanske sociolog Theda Skocpol, der har søgt at forklare den amerikanske velfærdsstats særlige karakter netop med manglende statskapacitet.³¹ En forudsætning for op- og udbygningen af en moderne velfærdsstat er, at man kan finansiere og administrere den. Dette spor er i en dansk sammenhæng blevet udviklet af blandt andre politologen Tim Knudsen.³²

Går man videre ad denne vej, kan man undersøge, hvad der sker internt i institutionerne. Hvordan tænker og handler institutioner? Den amerikanske forsker Hugh Heclø har i et klassisk studie peget på, hvordan denne læring opbygges over tid, så en løsning, der fungerer på et område, genbruges på andre.³³ Den svenske historiker Carl-Axel Gemzell har i en studie af britisk velfærds politik fra 1930'erne og 1940'erne analyseret, hvordan en ny type rationalitet opstår, der indbefatter en stærk tiltro til videnskaben og dens anvendelse i politikken.³⁴ Her findes yderligere en ganske omfattende forskning, som inkluderer studier af professioner, idéer og paradigmer m.v. I en dansk og nordisk forskningshistorisk sammenhæng har man inden for dette perspektiv ikke mindst set på de "sociale ingeniører".³⁵ Denne gruppe af akademisk uddannede (fx arkitekter, medicinere og især nationaløkonomer) kom til at spille en helt afgørende rolle for den samfundsmæssige udvikling efter 1945. En hovedaktør var den svenske økonom Gunnar Myrdal, men også i en dansk sammenhæng findes en stribe af efterkrigstidens betydningsfulde embedsmænd, eksperter og politikere, som samledes i en slags epistemisk fællesskab med tro på rationalitet, videnskab og planlægning.³⁶

30 For dette se fx Jacob Christensen 1998, *K.K. Steincke. En biografi*, København. Derudover har økonomen Niels Kærgård forfattet en række biografiske artikler om danske økonomer. Se fx "Den økonomiske teori og velfærdsstatens oprindelse", i N. Ploug m.fl. (red.), *Den danske velfærdsstats historie*, København 2004: 22-41.

31 Theda Skocpol 1988, "Bringing the State back in", i M. Weir, A.S. Orloff & T. Skocpol (red.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton: 3-43.

32 Tim Knudsen 1995, *Dansk Statsbygning*, København.

33 Hugh Heclø 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, London.

34 Carl-Axel Gemzell 1989, 1993, 1989, *Om politikens förvetenskapligande och vetenskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England. Del I: Teoretisk inledning. Del II: Stålförträdarna. Del III: Föreningen av motsatser*, København.

35 For en interessant analyse af begrebet "sociale ingeniører", se Henrik Björck 2008, *Folkhemsbyggare*, Stockholm.

36 Ron Eyermann 1985, "Rationalizing Intellectuals. Sweden in the 1930s and 1940s", *Theory*

Under denne hat kan man – i hvert fald med nogen ret – også nævne den meget omfattende "reform-litteratur", hvor især politologer har søgt at afklare faktorer, som henholdsvis betinger eller bremser reformer.³⁷ Deres søgelys er ikke mindst blevet rettet mod institutionelle faktorer. Det kan være formelle eller konstitutionelle forhold, som skaber særlige vetopunkter i beslutningsprocessen, der skal overvindes. Det kan være diskussionen om stiafhængighed eller drøftelsen af, hvordan traditioner og tidligere beslutninger er med til at skabe betingelserne for nye reformer.³⁸ Jørn Henrik Petersen har med tydelig inspiration fra denne diskussion studeret dansk pensionslovgivning fra den første lovgivning i 1891 og frem til 1933.³⁹

Diskussionen har overvejende været knyttet til, hvad der er blevet kaldt "den nye velfærdspolitik" – de seneste årtiers forsøg på at reformere eller nedskære velfærdspolitikken. Her findes en meget omfattende international og dansk forskning, som analyserer politiske mønstre og strategier bag både vellykkede og mislykkede reformer.

Alle de nævnte perspektiver er analyser med nationalstaten som indehaver af den naturlige og givne rolle. Det gælder selv for de strukturelt orienterede analyser. Nationalstaten og velfærdsstaten er historisk så tæt sammenvævede, at det er et naturligt udgangspunkt for analysen. Til gengæld må det nationale rum ikke blive en lukket container for undersøgelser af velfærdsstatens historie. Siden de første socialpolitiske frø blev lagt i sidste del af det 19. århundrede, har komparation og læring på tværs af landegrænserne været en central del af velfærdsstatens historie. Det er blevet påpeget både af politologer med interesse for diffusion og læring på tværs af grænser og af mere historisk orienterede studier af socialpolitisk samarbejde, transnationale netværk m.v.⁴⁰ I en dansk sammenhæng var især inspirationen fra Tyskland – om end ofte som negativt forbillede – afgørende i den første reformbølge op til 1900, mens det fra mellemkrigstiden og fremefter ikke mindst var Sverige og det nordiske rum, man

and Society, 14, 6: 777-807. Klaus Petersen 1998, *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin.

37 For en detaljeret diskussion af denne litteratur se Michael Baggesen Klitgaard, Christopher Green-Pedersen & Asbjørn Sonne Nørgaard 2004, *Den danske velfærdsstat. Politiske og sociologiske dynamikker – En rapport til velfærdscommissionen*, København.

38 Blandt de mest indflydelsesrige bidrag til denne diskussion kan nævnes Paul Pierson 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge; Ellen Immergut 1992, *Health Politics*, Cambridge.

39 Jørn Henrik Petersen 2006, *Den danske lovgivning om alderdomsforsørgelse II. Fra skøn til ret*, Odense.

40 For den historisk orienterede forskning se især Christoph Conrad 1996, "Wohlfahrtsstaaten im Vergleich", i Heinz-Gerhard Haupt & Jürgen Kocka (red.), *Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung*, Frankfurt aM.: 155-180. Daniel T. Rodgers 1998, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age, 1890-1945*, Princeton. Der findes desuden en meget omfattende politologisk forskning om diffusion, transfer mv. Et eksempel på en historisk orienteret sådan er Stein Kuhnle 1996, "International Modelling, State and Statistics – Scandinavian Social Security Solutions in the 1890s", i Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (red.), *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton: 233-263.

orienterede sig imod.⁴¹ Der var dog også andre modeller med i spillet. De strakte sig fra New Zealand og Japan til ikke mindst USA, som før men især efter den kolde krig blev et generelt referencepunkt for dansk samfundsudvikling, og som derfor også fik betydning for dansk socialpolitik og socialforskning.⁴²

Det er svært for ikke at sige umuligt at sammenfatte forskningen i velfærdsstatens historie i nogle få sætninger. Ovenstående vue har peget på en række hovedpositioner og er bevidst gået uden om den omfattende række af detailstudier, ligesom forskningen om velfærdsstatens effekter, dens normative grundlag, borgernes holdninger til velfærd osv. ikke er behandlet. En del af denne – her uomtalte – forskning vil dog blive inddraget i dette og de kommende fem binds kapitler.

Projektets ramme

Projektet hviler ikke på én entydig teoretisk tilgang, som søges be- eller afkræftet i fremstillingen af de enkelte temaer. Velfærdsstatens historiske udvikling er en alt for kompleks størrelse til at kunne fanges op af en enkelt teori eller en bestemt analytisk tilgang. Der er – som nærmere beskrevet ovenfor – gennem de sidste 20-30 udviklet en række konkurrerende forklaringer på, hvorfor velfærdsstaten har udviklet sig, som den nu en gang har. Især to hovedtemaer har fyldt meget: Hvornår opstod velfærdsstaten, og hvad drev den frem? De to spørgsmål hænger selvfølgelig tæt sammen. Vil man fx forklare den danske velfærdsstat med statskirkens organisering i 1600-tallet, må man gå 400 år tilbage i tiden. Lægger man derimod vægt på Socialdemokratiets rolle, gælder det om at væbne sig med tålmodighed og vente, til partiet nogle hundrede år senere havde gjort sit indtog på den politiske scene.

Dansk Velfærdshistorie tager udgangspunkt i en historisk-institutionel tilgang med fokus på de social- og velfærdspolitiske ordningers opbygning og udvikling. Det handler ikke mindst om de principper, værdier og idéer, de bygger på. Denne tilgang bliver især tydelig i søjlerne i de enkelte bind, hvor man detaljeret kan følge diskussioner, reformer og udviklingen på de valgte velfærdspolitiske områder.

Et centralt begreb i den fælles analyse- og forståelsesramme er idéerne og deres rolle – en forståelsesramme, der er kommet til at spille en stadig mere markant rolle.⁴³

41 For det nordiske perspektiv se Klaus Petersen 2006, "Constructing Nordic Welfare? Nordic Social Political Cooperation 1919-1955", i N.F. Christiansen et al. (red.), *The Nordic Model of Welfare. A Historical reappraisal*, København: 67-98; Pauli Kettunen 2000, "Internationella jämförelser som nationell och övernationell praktik – Ett historiskt perspektiv på globalisering och nationella arbetslivsinstitutioner", i Nordisk Ministerråd, *Norden i verden og verden i Norden*, TemaNord: 64-68.

42 Jf. Henriette Buus 2008, *Indretning og efterretning. Rockefeller Foundations indflydelse på den danske velfærdsstat 1920-1970*, København.

43 Se fx følgende kapitler i Robert E. Goodin og Charles Tilly (red.) 2006, *The Oxford*

Man kan med Campbell anlægge to sondringer.⁴⁴ Den første handler om, hvorvidt idéerne "tages for givet", dvs. om de optræder som en fælles accepteret baggrund for de politiske beslutninger, eller om de "løbende diskuteres" i den politiske debat. "Baggrundsidéerne" er dem, man er opmærksom på, men som alligevel i en eller forstand "bare" tages for givet, mens "forgrundsidéerne" permanent udfordres af andre idéer i de politiske drøftelser. Den anden skellen går på, om idéerne er kognitive eller normative, dvs. om de optræder som beskrivelser eller elementer i en sammenhængende teoridannelse (kognitive idéer) eller som værdier eller holdninger (normative idéer).

Krydser man de to dimensioner, opstår der en firefeltstabel, som indeholder idéer i form af paradigmer, "offentlig mening", programmer og rammer ("frames"), jf. tabel 1.1.

Programmatisk idéer udtrykker aktørernes konkrete løsninger på konkrete problemer. Det kan være professionelle eller tekniske idéer, der specificerer årsags-virkningssammenhænge, og som indeholder en handlingsanvisning, men det kan også være politikernes egne forestillinger, der bringes i spil i konkrete beslutningssituationer.

Paradigmer udgør brede, kognitive begrænsninger på de mulige løsninger. Et givet paradigme kan imidlertid blive udfordret af et andet, hvis der indtræder anomalier. Paradigmer spejler et underliggende sæt af antagelser om, hvordan verden er skruet sammen og skal forstås. Et dominerende paradigme er med til at bestemme mulighedsområdet for den politiske diskurs. Programmatisk idéer, som stemmer overens med et dominerende paradigme, har en lettere gang på jorden end dem, der anfægter paradigmet. Selv om paradigmet primært har kognitiv status, har det dog samtidigt et normativt islæt.

Tabel 1.1 **Idétyper og deres effekter på politisk beslutningstagen**

	"Forgrundsidéer" i den politiske debat	"Baggrundsidéer" i den politiske debat
Det kognitive niveau	<i>Programmer</i> Idéer som forskrifter, der hjælper beslutningstagerne til klare og specificerede politiske handlinger.	<i>Paradigmer</i> Idéer som begrænser de kognitivt foreliggende handlemuligheder, politikerne står over for.
Det normative niveau	<i>"Frames"</i> Idéer som symboler og begreber, der hjælper beslutningstagerne til at legitimere deres beslutninger i forhold til offentligheden.	<i>Den offentlige mening</i> Idéer, der definerer den offentlige mening, som begrænser de normativt foreliggende handlemuligheder, politikerne står over for.

Handbook of Contextual Political Analysis, Oxford: Dietrich Rueschemeyer, "Why and How Ideas Matter": 227-251; Richard Price, "Detecting Ideas and Their Effects": 252-265; Neta C. Crawford, "How Previous Ideas Affect Later Ideas": 266-283; Jennifer L. Hochschild, "How Ideas Affect Actions": 284-296; Lee Clarke, "Mistaken Ideas and Their Effects": 297-315.

44 J.L. Campbell 1998, "Institutional analysis and the role of ideas in political economy", *Theory and Society*, 27, 3: 377-409.

Idéer, som definerer den offentlige mening, virker som en begrænsning på de løsningsmuligheder, der – ud fra en normativ synsvinkel – er politisk acceptable, fordi de nyder legitimitet. Der er tale om en bredspektret palet af holdninger og normative forudsætninger om, hvad der er ønskeligt eller ikke ønskeligt. Det er således ikke den offentlige mening, som den hyppigt omtales, der tænkes på. Det er ikke den kvantitative offentlighed, som tilsammen frembringer et statistisk fænomen, der kaldes den offentlige mening, vi har i tanken. Det handler om de idéer, der er indlejret i dybdestrukturen, og som vanskeliggør politiske ændringer, fordi de lægger en begrænsning på politikernes handlemuligheder. Der behøver ikke være logisk overensstemmelse mellem de synspunkter, der gør sig gældende på et område, og dem, som anlægges på et andet.

Idéer kan endelig være råstoffet i en "framing", der fx kan overføre symboler eller begreber fra et område til et andet eller kombinere idéer på en måde, så der dannes en ramme omkring en beslutning, der lader den fremstå som legitim for offentligheden. Der vil derfor ofte i "framing" blive gjort brug af elementer, som også optræder i den "offentlige mening". Beslutningstagerne tilegner sig de værdier, der er indlejret i den "offentlige mening" for at manipulere den selv samme med egne formål for øje. De er derfor ikke blot begrænset af den offentlige mening, men kan gennem "framing" påvirke den og mobilisere den til egen fordel.

Idéer peger på specifikke løsninger på foreliggende problemer, begrænser de kognitive og normative spillerum, beslutningstagerne står over for, og er kernen i de symboler og begreber, der muliggør frembringelse af "frames", som kan tjene til legitimering af politiske forslag eller synspunkter. Derfor har bestemte programmatiske idéer lettere ved at trænge igennem, hvis de giver klare og simple løsninger på givne problemer, kan indpasses i det dominerende paradigme, er i overensstemmelse med den offentlige mening og er sat i en ramme, der er samfundsmæssigt acceptabel.

Det er klart, at der i den virkelige verden vil være idéer knyttet til aktører, deres normative og strategiske overvejelser og det konkrete historiske handlingsrum. Aktørerne er i denne sammenhæng en meget sammensat gruppe, som forandres over tid, og som i nogle tilfælde krydser de forskellige politikområder, mens de i andre er bundet til et enkelt. Den ovennævnte forskningsdiskussion har bl.a. handlet om at finde den centrale og afgørende aktørgruppe. For et projekt med så mange temaer og en så lang kronologi som det nærværende ændres vedvarende såvel aktørgrupper, deres strategier og handlingsrum som deres indbyrdes samspil.

I aktørgruppen vil især de klassiske politiske aktører spille en central rolle. Det er og var i sidste instans Rigsdagen/Folketinget, som skal gennemføre reformer eller vælge ikke at gøre det. Her går der selvfølgelig – i hvert fald fra slutningen af 1800-tallet – nogle skillelinjer knyttet til de politiske partier. De politiske aktører optræder ofte som repræsentanter for et parti – men dog ikke altid.

En anden central aktørgruppe er eksperterne. De har spillet en helt central rolle for den sociale læringsproces, som er afgørende for at forstå velfærdsstatens institutionelle udvikling. De har defineret problemerne, formuleret løsningerne og har ofte spillet en afgørende rolle i den velfærdspolitiske proces. Hvem der er velfærdsstatens eksperter, har ændret sig en del over tid. Grupper som økonomer og jurister har ikke mindst qua deres centrale placering i den offentlige administration spillet en helt afgørende rolle – dog nok med juristerne som dominerende i den tidlige fase og økonomerne i en senere; men på andre områder finder vi eksperter knyttet til professionaliseringen. Det kan være læger eller nogle af de senere velfærdsprofessioner som socialrådgivere, sundhedsplejersker etc. Endelig finder vi aktører, som er knyttet til det korporative system – interesseorganisationerne, som måske ikke har spillet en så central rolle for velfærdspolitikken (som fx for handels- eller landbrugspolitikken). Arbejdsmarkedspolitikken optræder dog som en central undtagelse, hvor interesseorganisationerne – i hvert fald indtil for få år siden – har spillet en væsentlig rolle.

Men selv om man fokuserer på en bestemt aktør, er det klart, at pågældendes velfærdspolitiske mål og strategier også skifter over de 200 år, som projektet behandler mere dybtgående. Venstres socialpolitik i 1909 er ikke den samme som partiets velfærdspolitik i 2009. Værre bliver det, når det går op for en, at aktørerne i mange tilfælde slet ikke har nogen klar og teoretisk funderet velfærdspolitisk målsætning, og at de ofte er helt pragmatiske i forhold til strategierne. Anker Jørgensen sammenfattede det efter en lang pensionspolitisk diskussion i den socialdemokratiske hovedbestyrelse i maj 1977: "Pensionspolitik er en kompliceret sag, hvor ingen løsninger er soleklart rigtige".⁴⁵ Denne pragmatisme er virkelighed, og den må derfor spejles i projektet, så man ikke søger at tilpasse beskrivelsen til de forud givne kategoriers Prokrustesseng.

Det samme gælder for så vidt også det klassiske spørgsmål om brud eller kontinuitet. På den ene side følger værkets bind en helt klassisk kronologi for Danmarkshistorien, og på den anden side er der argumentet om stiafhængighed – at fortidens beslutninger er med til at sætte rammerne for fremtidens. I forhold til den danske velfærdsstat fremhæves i forskningen ofte den høje grad af kontinuitet. Et tema som også fortidens velfærdspolitikere havde for øje, når de flittigt og positivt talte om at "bygge på det bestående". Netop ved at lægge en stribe af velfærdspolitiske felter – søjlerne i de enkelte bind – ved siden af hinanden, vil vi kunne bidrage substantielt til denne diskussion om kontinuitet og brud. Hvornår kan man tale om egentlige paradigmatisk forandringer, og hvornår er der tale om reguleringer inden for det bestående systems logik?⁴⁶

45 Referat fra Socialdemokratiets Hovedbestyrelsesmøde 11. maj 1977, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv.

46 Jf. Peter Hall 1993, "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25, 3: 275-296.

Det er også oplagt, at velfærdsstaten ikke har bevæget sig med smukke synkroniske skridt. Hvor et politikfelt kan være dynamisk og præget af forandringer, kan andre være mere resistente og præget af kontinuitet. De enkelte binds kronologi skal derfor ikke ses som andet og mere end en ramme omkring den mere konkrete diskussion.

De kronologiske snit

Det er altid vanskeligt at foretage kronologiske snit, som selvsagt antyder, at der for den enkelte periode foreligger en "afslutning" og en "begyndelse". De valg, der træffes, kan altid diskuteres, fordi der i virkeligheden er glidende overgange imellem de enkelte perioder. Vi har foretaget fem kronologiske snit, så forløbet kan fremstilles i seks monografier.

Den første monografi, der her foreligger, har vi kaldt "Frem mod socialhjælpsstaten". Den dækker perioden fra lavenes og gildernes opståen samt den tidlige kirkelige fattigforsørgelse frem til 1898, da loven om ulykkesforsikring blev vedtaget. De første afsnit tjener som indledning til og baggrund for beskrivelsen af oplysningstidens socialreform, der fandt udtryk i fattigforordningerne fra 1799, 1802 og 1803. De lå med forskellige ændringer – bl.a. fremkaldt af den fremvoksende liberalisme og skatteydernes gradvise entre på beslutningsarenaen – til grund for fattigforsørgelsen gennem det meste af det 19. århundrede. Monografien beskriver således forudsætningerne for og udviklingen af oplysningstidens socialreform, indtil den i nogen grad blev afløst af det parlamentariske systems første socialreform, der introducerede de centrale elementer i socialhjælpsstaten, nemlig alderdomsforsørgelsen (1891), de anerkendte sygekasser [sygeforsikringen] (1892) og ulykkesforsikringen (1898).

I "Mellem skøn og ret" – projektets anden monografi – behandles perioden fra vedtagelsen af lov om ulykkesforsikring (1898), der afsluttede den første parlamentariske socialreform, til 1933, da Steinckes socialreform blev gennemført som led i udmøntningen af Kanslergadeforliget. Perioden tegner bevægelsen fra en socialhjælpsstat mod en socialsikringsstat bygget på retsprincippet. Det spejles i vedtagelsen af lov om invaliderente (1921) og aldersrenteloven (1922), som man – sammen med ændringer i sygeforsikringen – kan kalde Venstres lille socialreform. Den afløstes i 1933 af Steinckes socialreform, der sammenfattede den tidligere lovgivning i en lov om folkeforsikring, ulykkesforsikringsloven, loven om arbejdsløshedsforsikring og lov om offentlig forsorg.

Den tredje monografi bærer titlen "Velfærdsstaten i støbeskeen". Den dækker perioden fra gennemførelsen af socialreformen i 1933, over socialsikringsstatens konsolideringsfase i 30'erne, besættelsestiden, knopskydningen på de fire sociale "hovedlove" til vedtagelsen og gennemførelsen af loven om folkepension i 1956/57, der af mange ses som et udgangspunkt for at tale om en velfærdsstat. Det er imidlertid klart, at selvom perioden er præget af voksende interesse for planlægning, forelå der ikke en samlet og detaljeret "masterplan"

som grundlag for udviklingen i retning af velfærdsstaten. I de socialpolitiske visioner, de politiske partier præsenterede i deres efterkrigstidsprogrammer, kan man i bedste fald – og kun i bakspejlet – se elementer, der peger frem mod tanken om en velfærdsstat.

"Velfærdsstatens storhedstid" – projektets fjerde monografi – omfatter perioden efter vedtagelsen af folkepensionsloven, de mange nye ordninger ikke mindst af servicemæssig karakter, der så dagens lys i 1960'erne, den voldsomme vækst i de offentlige udgifter og den betydelige omlægning af velfærdspolitikken ændring i kølvandet på socialreformkommissionens arbejde. Kommissionen blev nedsat i 1964, og dens tanker blev gradvis omsat til virkelighed i samspil med den store organisatoriske omlægning af det kommunale landkort i 1970. Vi har fravalgt den ofte anvendte betegnelse "velfærdsstatens guldalder", fordi den tegner et billede af et historisk zenit med en efterfølgende forfaldshistorie, men talen om en velfærdsstatens storhedstid er uomtvistelig.

Knap var velfærdsstaten sat på skinner, før der kom nye boller på suppen. En voldsom vækst i de offentlige udgifter gjorde indtryk på befolkningen og på politikerne. I stigende grad blev der spurgt, om man fik "valuta for pengene". Mange følte, at velfærdsstaten havde antaget formynderiske træk, og at politikernes "bekymringszone" var ekspanderet (for meget). Hertil kom – kort inde i 1970'erne – et alvorligt økonomisk tilbageslag i kølvandet på den første oliekrise. Ud af denne bouillabaisse kom "jordskredsvalget" i 1973 og en tiltagende diskussion om velfærdsstatens problemer og "krise". Perioden bevidnede slutstenen på socialreformen med bistandslovens ikrafttræden (1976) og gennemførelsen af efterlønnen som led i bekæmpelse af den stærkt voksende arbejdsløshed (1979). 1980'erne blev præget af begyndende ny tænkning om den offentlige sektor, som bl.a. ytrede sig i interesse for "modernisering" gennem New Public Management, konkurrencemodeller og tanker om frit valg, der dog først for alvor slog igennem i den efterfølgende periode. Netop fordi det dengang var svært at se, hvad man egentlig ville, har vi kaldt den femte monografi (1973/74-1992/93) "Velfærdsstat i tidehverv".

Efter årene, hvor man var optaget af "velfærdsstatens krise", begyndte en omstrukturering af velfærdsstaten baseret på en række offentlige udredninger. Interessen rettede sig ikke mindst mod at øge beskæftigelsen, reformere arbejdsmarkedet og udvikle sikringsordninger uden for statens regi. Således havde arbejdsmarkedspensionsordninger set dagens lys ved årtiets begyndelse. Sammen med de løbende bestræbelser på "fornyelse" og "modernisering" af den offentlige sektor, den stadigt stærkere vægtlægning på begrebet "finanspolitisk holdbarhed", nedsættelsen af Velfærdskommissionen i 2003, gennemførelsen af det såkaldte velfærdsforlig i 2006, nedsættelsen af arbejdsmarkedskommissionen i 2007 og det politiske systems øjensynlige vanskeligheder ved at håndtere de fremtidige problemer er det ikke unaturligt med

professor Harald Westergaard,⁴⁷ der oplevede en parallel situation i 1933, at spørge "Hvor glider vi hen?" Det er da blevet titlen på projektets sjette og sidste monografi, som udkommer i august 2014.

Strukturen i den enkelte monografi

Den enkelte monografi indledes med to tværgående kapitler ("bjælker"). Det ene beskriver de politiske, retlige, økonomiske, socialstrukturelle og socialkulturelle rammebetingelser for tidsperioden. Det andet udvikler periodens socialpolitiske tænkning (idéer) og overordnede beslutninger i sammenhæng med rammebetingelserne og de detaljerede fremstillinger, der som "søjler" dækker analysen af de enkelte politikområder. Det enkelte bind afsluttes med et sammenfattende og perspektiverende afsnit.

Selv om det kunne være ønskeligt at dække udviklingen frem mod velfærdsstaten og velfærdssamfundet i deres rige mangfoldighed med inddragelse af uddannelses-, sundheds-, bolig- og i nogen grad kulturpolitikken, har vi måttet foretage en række afgrænsninger, så fremstillingen fokuserer på udvalgte, centrale temaer:

- a) fattig-, forsorgs-, bistands- og servicelovgivning
- b) lovgivningen om alderdomsforsørgelse
- c) sygeforsikring/sygesikring
- d) ulykkes/arbejdsskadeforsikring
- e) arbejdsløshedsforsikring og arbejdsformidling
- f) invaliderente og førtidspensionering
- g) sikringsordninger for efterladte (enker, enkemænd, børn)
- h) særforsorg
- i) revalidering
- j) børne- og ungdomsforsorg
- k) familiepolitik
- l) efterløn, delpension og delefterløn.

Udviklingen af serviceydelserne for børn, handicappede og gamle indplaceres i de dertil svarende overordnede temaer.

Denne opbygning betyder, at der i værket som helhed anvendes gennemgående "søjler" svarende til de valgte temaer. "Søjlerne" brydes af kronologiske snit, så der dannes "celler". Det skulle, når projektet er afsluttet, gøre det enkelt at finde rundt i værket. Man kan fra bind til bind følge en "søjle", fx hvordan forsørgelsen af de gamle og de syge har udviklet sig. Man kan vælge at studere et kronologisk snit, fx den socialpolitiske aktivitet i perioden fra 1933, da

⁴⁷ Harald Westergaard 1933, *Hvor glider vi hen? Betragtninger over Danmarks Fremtidsøkonomi*, København.

Steinckes socialreform så dagens lys, til 1956/57, da folkepensionen blev vedtaget. Eller man kan interessere sig for et bestemt tema i en bestemt periode, fx alderdomsforsørgelsen mellem 1898 og 1933. De enkelte bind vil således have den samme struktur:

Tabel 1.2 Den enkelte monografis struktur

Periode	Monografiens titel												
bjælke	Idé- og handlingsfelterne												
bjælke	Rammebetingelser bag periodens udvikling												
temaer	a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)	i)	j)	k)	l)	
	Sammenfatning, konklusion, perspektivering												

Strukturen kan i sagens natur ikke gennemføres konsekvent, fordi de enkelte temaer anlås på forskellige tidspunkter. I dette første bind vil der således være "søjler", som beskriver fattiglovsudviklingen (opdelt i to kronologiske snit), alderdomsforsørgelsens rødder frem mod loven om alderdomsunderstøttelse fra 1891, håndteringen af sygdomsproblemet, der afsluttes med vedtagelsen af loven om anerkendte sygekasser (1892), og baggrunden for udviklingen af ulykkesforsikringsloven (1898). Først i bind 5 vil alle "søjler" være med i kraft af vedtagelsen af efterlønsordningen i 1979.

Fra social- til velfærdsministerium

Socialpolitik fandt akademisk fodfæste i arbejdet blandt de videnskabsmænd, som tilhørte den i 1873 i Tyskland dannede "Forening for Socialpolitik", ("Verein für Sozialpolitik"). Den tog sin praktisk-politiske og institutionelle begyndelse i Tyskland med de Bismarck'ske socialreformer i 1880'erne og i Danmark med forarbejderne til og gennemførelsen af lovene om alderdomsunderstøttelse (1891), anerkendte sygekasser (1892) og ulykkesforsikring (1898).⁴⁸

I Danmark hørte de "sociale love" i begyndelsen ressortmæssigt til under Indenrigsministeriet, men i 1918, da indenrigsminister Ove Rode bad om at blive lettet for noget af sit arbejde – uden en egentlig deling af ministeriet – udskilte man en særlig afdeling for "sociale sager". Den omfattede arbejderforholdene, dvs. mægling og voldgift, arbejdsanvisning, arbejdstilsyn, ulykkesforsikring, sygekasser og arbejdsløhedskasser. Det politiske ansvar for denne afdeling havde Th. Stauning, der siden 1916 havde virket som kontrolminister, (en særlig post, der var begrundet i de specielle forhold under den

48 For en egentlig begrebshistorie, se Franz-Xaver Kaufmann 2001, "Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung" i *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 1*, udgivet af Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Baden-Baden: 7-101.

1. verdenskrig), og senere som minister uden portefølje. Sådan var forholdene indtil påskekrisen i 1920.

Året forinden var der foretaget en dertil svarende omlægning af Indenrigsministeriets interne organisation. Ove Rode gav da udtryk for, at det kunne være rimeligt på et senere tidspunkt at udskille et egentligt socialministerium fra Indenrigsministeriet. Fra 1919 kunne man derfor tale om et socialdepartement under ledelse af departementschef Henrik Vedel, som blev chef for to kontorer: Socialkontoret (social- og brændselsopgaver samt boligsager) og Kontoret for offentlig forsorg (sager om det offentlige fattigvæsen, hjælpekasernerne og alderdomsunderstøttelsen). Hertil kom i 1920 et kontor for internationalt socialpolitisk arbejde.⁴⁹

Efter påskekrisen oprettede forretningsministeriet M.P. Friis det første socialministerium under ledelse af den tidligere fagforeningsformand og borgmester i København Jens Jensen og med Henrik Vedel som departementschef. Jens Jensen var således den første, der kunne titulere sig socialminister – om end kun for en kort periode. Det første reelle socialministerium blev i 1924 oprettet af regeringen Th. Stauning (1924-1926) med Frederik Borgbjerg som minister. Departementschef blev igen Henrik Vedel. Kontoret for offentlig forsorg forblev dog i Indenrigsministeriet.

Med Th. Madsen-Mygdals regering (1926-1929) nedlagdes socialministeriet igen og blev erstattet af et sundhedsministerium, som håndterede socialforsikringssagerne, mens arbejdsmarkedsanliggender og internationalt socialpolitisk samarbejde blev tilbageført til Indenrigsministeriet.

Den socialdemokratisk-radikale regering (1929-1940) genetablerede socialministeriet med den nok så kendte K.K. Steincke som socialminister. I årene efter besættelsestiden opererede man i perioder med et arbejds- og socialministerium, men i størstedelen af tiden var der dog et specielt socialministerielt ressortområde. Der er videre frem sket en knopskydning. Arbejdsministeriet fik i efterkrigstiden sin egen historie med ansvar for arbejdsmarkedspolitik og arbejdsløshedsforsikring. I perioder har man haft et familieministerium med ansvar for de familiepolitiske ordninger. Camma Larsen-Ledet var den første familieminister (1966-1968). Herefter blev ministeriet nedlagt og dukkede først op igen ved regeringsskiftet i 2001. Det betød i det hele nye institutioner, da man fik et særligt ministerium for flygtninge, indvandrere og integration. Arbejdsministeriet blev omdøbt til Beskæftigelsesministeriet. Med dannelsen af den tredje Fogh Rasmussen regering i 2007 etablerede man et Velfærdsministerium, der dækkede det gamle socialministerielle ressortområde samt en række nye opgaver overført fra andre ministerier, herunder Indenrigsministeriet. Det er igen nedlagt ved en senere regeringsændring, men spejler dog, at socialpolitikken som begreb i den sidste del af det 20.

49 Se Bo Antonsen 2001, "Socialministeriets historie", i *Festskrift i anledning af Socialministeriets 75 års jubilæum 2001*, København: 81-117.

århundrede er blevet opfattet som led i et bredere velfærdsstatsligt praksis- og forskningsfelt.

Centrale begreber

I dette bind af *Dansk Velfærdshistorie* behandles fattiglovgivning, alderdomsforsørgelse, sygeforsikring og ulykkesforsikring – fire love, der alle så dagens lys i 1890'erne. De spejler på forskellig måde begreberne forsorg, forsikring, forsørgelse, social forsikring og social sikring, som også dukker op i senere bind. Vi vil derfor – én gang for alle – præcisere, hvad der ligger i disse begreber.⁵⁰

a. forsikring

Begrebet forsikring kan have flere betydninger, men det fælles er – i hvert fald i den mere folkelige brug af begrebet, at der i en eller anden forstand betales en "præmie", som kan være bestemt på forskellig måde. Præmiebetalingen betyder, at den enkelte oplever, at ydelser er noget, vedkommende har betalt for, og som han eller hun derfor har ret til. Derfor kan ydelsen ikke være afhængig af, at der foreligger trang. Derfor kan den ikke gøres afhængig af ydelsesmodtagerens indkomst. Derfor kan der ikke stilles værdighedskrav til modtageren. Derfor kan ydelsen ikke indebære retsvirkninger.

I mere snæver forstand er forsikring udtryk for kollektiv dækning af risikoen for individuelt hændelige tab gennem medlemskab af et forsikringsorgan, der fastsætter præmierne, så de (sammen med et eventuelt statstilskud) dækker de forventede udgifter. Det betyder, at præmierne er bestemt dels af risikoen for det hændelige tabs indtræden, dels af omfanget af de ydelser, som stilles til rådighed.

Hvis variationer i ydelses- eller risikoomfang ikke slår igennem i præmierne, dvs. hvis præmierne ikke dækker den marginale risiko, er der ikke tale om egentlig forsikring. Så er man tilbage i den folkeligt anvendte brug af begrebet. På den anden side er det fremdeles forsikring, selv om ydelserne måtte være fastsat af det offentlige, hvis det sker hånd i hånd med forsikringsorganets selvstændige præmiefastsættelse.

Det offentlige kan altså blande sig enten ved at yde tilskud eller ved at fastsætte regler for ydelsernes omfang. Der er derfor forskellige former for forsikring.

I private forsikringer er der ikke statstilskud, og der er ingen offentlig regulering af ydelserne. Det drejer sig om et rent kontraktmæssigt forhold mellem forsikringsgiver og forsikringstager, hvor præmien fastsættes, så den dækker den forventede udgift, hvis vedkommende rammes af forsikringsbegivenheden.

50 Jf. Jørgen Dich 1964, *Socialpolitikens Teori*, København. Jørn Henrik Petersen 1974, *Socialpolitisk Teori, bind II*, Odense.

Hvis det offentlige fastsætter ydelseernes omfang, mens det er op til forsikringsorganet at bestemme præmiernes størrelse, så risikoen er dækket af, drejer det sig om en reguleret forsikring. Social forsikring foreligger både, hvis ydelserne frit fastsættes af forsikringsorganet, og, hvis ydelserne er offentligt fastsatte, for så vidt der ydes statstilskud – men på en sådan måde, at den marginale risiko dækkes via præmiefastsættelsen.

Fastsættelse af præmier kan ske på to principielt forskellige måder. I det ene tilfælde sættes præmien, så den sammen med eventuelle tilskud dækker forsikringsorganets forventede gennemsnitlige risiko. Det spejler et såkaldt summarisk dækningsprincip, hvor udgifterne modsvares af summen af præmier og statstilskud uden hensyn til individuelle forskelle i risiko. En sådan præmiefastsættelse kan i princippet kun anvendes i en tvangsforsikring.

Var forsikringen frivillig, ville personer med lav risiko komme til at yde tilskud til personer med høj risiko, og de ville derfor have en tilskyndelse til at forlade forsikringen.

Der er dog en række modifikationer på denne betragtning. Hvis medlemmerne ikke kender deres individuelle risiko, hvis der er en udstrakt grad af solidaritet mellem forsikringens medlemmer, eller hvis der ydes statstilskud på en sådan måde, at de særlige udgifter knyttet til "høj risiko individer" dækkes via statstilskuddet, kan det summariske dækningsprincip bruges. Ellers må der gøres brug af ækvivalensprincippet, der betyder, at den enkeltes præmie plus det statslige tilskud er fastsat med udgangspunkt i den individuelle risiko eller risikoen for en gruppe med identisk risiko.

Et forsikringsorgan eksisterer altså kun, hvis der er tale om dækning af den marginale risiko. Hertil kommer, at forsikringsorganet må have en selvstændig ledelse, der enten kan fungere på demokratiske vilkår – en af medlemmerne valgt bestyrelse – eller på konkurrencevilkår. I begge tilfælde vil der være mulighed for, at forsikringsorganet tilpasser sig forsikringstagernes ønsker.

b. social sikring

Hvis der ikke er et selvstændigt disponerende forsikringsorgan, foreligger der social sikring. Den kan godt være forenet med præmiebetaling, men præmien varierer ikke med den marginale risiko. I så fald taler man om præmiebetings social sikring. Hvis derimod alle udgifter dækkes af det offentlige med beskatningen som kilde, foreligger der præmiefri social sikring. Det kan naturligvis betyde, at der er fordelingspolitiske forskelle afhængigt af, om præmierne udmåles på samme måde som eller forskelligt fra beskatningen.

Præmiefri social sikring adskiller sig finansieringsmæssigt ikke fra forsorgsydelser. De er begge skattefinansierede. Forskellene ligger i de to "forsørgelsesformers" indretning med hensyn til værdighed, trang og retlige virkninger.

I en præmiefri social sikring kan der stilles krav til modtagerne om, at de lever op til en række værdighedsbetingelser, der samtidigt tjener som

inklusions- og eksklusionsvilkår. I en privat forsikring er det udelukket, fordi den bygger på et kontraktligt forhold. I den offentlige forsorg er det udelukket, fordi det offentlige – af humanitære grunde – er forpligtet til at komme enhver til hjælp, der måtte være havnet i en trangssituation. Både i den sociale forsikring, den præmiebetingede og den præmiefri sociale sikring kan der anvendes værdighedskrav.

c. offentlig forsorg

Den offentlige forsorg bygger i princippet på, at der foreligger trang, som er af skønmæssig karakter. Foreligger der trangsbedømmelse, kan der ikke være tale om social sikring eller social forsikring. Derimod kan indtægten spille en rolle. Der kan være indtægtsgrænser knyttet til adgangen til medlemskab af forsikringen, eller ydelsens størrelse kan på en eller anden måde være bestemt af den førtidige eller den samtidige indkomst.

Endelig kan der til den sociale forsorg være knyttet retsvirkninger. Det kan dreje sig om tilbagebetaling af ydelser, hvis de økonomiske forhold ændres, om begrænsninger på den individuelle dispositionsfrihed, om fratagelse af valgret og valgbarhed m.v. Sådanne retsvirkninger er ikke knyttet til social sikring og social forsikring.

Det bør tilføjes, at der kan findes hybridformer som fx loven om aldersunderstøttelse af 1891. Tabel 1.3 viser en klassifikation af de sociale ydelser.

Tabel 1.3 **Klassifikation af de sociale ydelser**

Kriterier	Offentlig forsorg	Hybrid	Præmiefri social sikring	Social forsikring
Finansiering	Statstilskud og statstilskudsvariation	Statstilskud og statstilskudsvariation	Statstilskud og statstilskudsvariation	Præmier, statstilskud og statstilskudsvariation
Retskrav	Subjektivt	Subjektivt	Objektivt	Objektivt
Værdighedsbetingelser	Ikke eksisterende	Ja	Kan findes	Sædvanligvis ingen
Indtægtsgrænser ved adgang	Ingen	Ingen	Ingen	Ofte
Indtægtsgrænser ved udbetaling	Altid	Altid	Som regel	Kan findes
Udmåling	Efter øjeblikkets krav	Efter den økonomiske stilling som helhed	Efter faste regler	Overvejende faste regler
Retsvirkninger	Økonomiske og politiske	Ingen	Ingen	Ingen

d. frivillighed vs. tvang

Som ovenfor antyd det kan medlemskab af et forsikringsorgan være frivilligt eller tvunget. Frivillighed forudsætter, at den betalende selv opnår fordele ved medlemskab; at forsikringen dækker kortere perioder; at forsikringsbegivenheden med en ikke ringe sandsynlighed kan indtræde "her og nu", idet forsikring mod begivenheder, der ligger langt ude i fremtiden, næppe påkalder sig større interesse; at den offentlige forsorg ikke er indrettet så attraktivt, at den kan være en fuldgod erstatning for forsikringsydelse; og at præmierne korresponderer med betalingsevnen.

Frivillighedens væsentligste konsekvens er, at en række personer ikke kommer med i den kreds, der er dækket. Dækningsgraden afhænger i høj grad af, om det drejer sig om forsikring mod nært forestående eller fjerne forsikringsbegivenheder, og af, om præmierne er fastsat på et niveau, så mange kan betale dem uden for voldsomme afsavn. Tilslutningen er en ikke uvæsentlig faktor, fordi de, der ikke qua medlemskab opnår dækning, vil være afhængige af den offentlige forsorg. Det betyder, at medlemmerne – ud over præmier til deres egen sikring – også via beskatningen bidrager til forsørgelse af dem, der ikke har sikret sig. Samtidig aflaster de sikrede udgifterne til offentlig forsørgelse, hvilket reducerer beskatningen – også til fordel for de ikke-sikrede. Ad begge veje sker der en indkomstfordeling mellem forsikrede og ikke-forsikrede på samme indtægtsniveau. Det betyder, at man næppe kan forestille sig, at dyre, langfristede forsikringer vil egne sig for frivillig forsikring – med mindre der til muligt substituerende offentlige ordninger er knyttet stigmatiserende virkninger.

Ved tvangsforsikring fastsættes præmierne ofte ud fra et summarisk dækningsprincip. Det kan medføre en indtægtsfordeling. Dens omfang kan alene bestemmes, hvis man gør sig forestillinger om alternativet både i henseende til ydelser og finansiering. Hertil kommer den indkomstfordeling, der skyldes forskelle i individuel risiko. Den kan dog i visse tilfælde være fordelagtig. Tænker man sig fx, at unge medlemmers risiko er mindre end ældres, kan omfordelingen betyde en ønskelig ændring i fordelingen af indkomsten over livsløbet (den horisontale fordeling).

e. forsikringens organisation

Virkningerne af frivillighed og tvang afhænger tillige af, om forsikringsorganet er statsligt, demokratisk eller erhvervs-mæssigt. Det spiller også en rolle, om der foreligger konkurrence eller monopol.

En ordning baseret på selvstyre vil betyde en vis interesse i at holde udgifterne nede og en vis forsigtighed med at tage nye opgaver op. Der vil blive taget hensyn til medlemmernes ønsker og betalingsevne. I og med at ydelsernes omfang bestemmes på en "generalforsamling", foreligger der et kollektivt, frit forbrugsvalg. Selvsagt kan det offentlige ved udformningen af sin tilskudspolitik

påvirke dette forbrugsvalg. Medlemmernes mulighed for at øve indflydelse foreligger både under monopol og konkurrence, men er naturligvis stærkest i det sidste tilfælde, fordi de potentielle medlemmer da også vælger mellem forskellige mere eller mindre attraktive ordninger. Situationen minder da om et erhvervsdrevet system, hvor medlemmerne ikke øver direkte indflydelse, men forsikringsorganet vil i kraft af frivilligheden og konkurrencen søge at tilpasse sig efterspørgslen. En erhvervsdrevet forsikring under konkurrence må betyde differentiering af præmierne efter individuel risiko.

f. filtreringssystemet

Uanset om sikringen af den enkelte er organiseret på den ene eller den anden måde, vil alle sociale love indeholde en filtreringsmekanisme, der har tre led. Det første beskriver den gruppe af personer, der overhovedet er dækket af den pågældende ordning, og som derfor potentielt kan opnå en ydelse. Det kalder man personkredsen. For at opnå ydelsen skal den enkelte opfylde nærmere specificerede vilkår, der betegnes tildelingskriterierne. Formålet med tildelingskriterierne er – som det andet led i filtreringen – at opdele den dækkede gruppe, så ydelserne tilfalder dem, der må formodes at have et "behov". Rationeringssystemets tredje led sigter på at differentiere ydelsens størrelse efter "behovets intensitet". Ikke alle skal nødvendigvis have det samme. Derfor anvender man kriterier, der skal være en slags indikator på, hvor stærkt det foreliggende behov er. Disse kriterier betegnes udmålingsreglerne.

Pointen er, at der er mange måder at indrette den sociale lovgivning på. Det valg, politikerne træffer, er ikke – selv om de undertiden gerne vil have os til at tro det – teknisk. I næsten alle tilfælde vil nærmere analyse vise, at der bag tilsyneladende tekniske beslutninger ligger politiske hensyn, som først og fremmest handler om, hvem der skal være "vindere", og hvem der skal være "tabere", når en bestemt ordning udformes. Undertiden er i det mindste nogle politikere meget interesseret i, hvem de har fået tilgodeset, mens de er mere tilbageholdende med at fortælle, hvem der skal betale festforestillingen. Derfor er det selvfølgelig i alle vore analyser vigtigt at skære ind til benet i et forsøg på at se, hvem der scorede gevinsten, og hvem der sad tilbage med sorteper.

Projektets grundspørgsmål

De nævnte centrale begreber peger frem imod de grundspørgsmål, projektet taget under et vil søge at besvare:

- Hvem omfattes af de enkelte sikringsordninger? Hvem lukkes ude? Og hvad er begrundelserne for inklusion/eksklusion af forskellige grupper?
- Hvilke rettigheder bærer de enkelte sociale sikringsordninger, og hvordan er de udviklet?

- Hvad var det for "principielle løsninger", der valgtes på forskellige tidspunkter? Hvorfor var nogle af dem permanente som udtryk for "stiafhængighed", og hvorfor blev nogle undervejs ændret?
- Hvad var det for idéer, motiver og hensyn, der styrede de forskellige aktører? Hvem var de aktører, der var drivende i udviklingen, og hvem virkede mere "forsinkende" eller blokerende?

Kapitel 1

Periodens

idéstrømninger

Niels Finn Christiansen, Hans Chr. Johansen
& Jørn Henrik Petersen

Indledning

Mennesket er et socialt væsen, der bl.a. får sin identitet ved tilknytning til en eller flere gruppedannelser som fx familien/slægten, religiøse eller faglige fællesskaber eller lokalt afgrænsede enheder som landsbyen, sognet eller købstaden. Også et helt lands indbyggere kan udgøre et fællesskab.

Der vil altid være dem, der ikke kan klare sig selv. Det kan være børn, gamle, syge eller handicappede med nedsat arbejdsevne. Der kan også være dem, som ikke kan finde eller få beskæftigelse, der kan give dem til dagen og vejen. For disse vanskeligt stillede spiller "gruppesolidariteten" en afgørende rolle. Takket være sammenholdet i gruppen overføres der ressourcer fra dem, der har et overskud, til de dårligere stillede. Overførslernes størrelse vil afhænge af gruppens/tidens tanker om forhold som "egen skyld", det fælles ansvars rækkevidde, det velbehagelige i at hjælpe andre og selvfølgelig også af gruppens velstand.

I det samlede "velfærdsbillede" er religiøse og faglige grupper – fx lavsvæsenet og godssystemet – kommet til at spille en mindre rolle, idet der efter slutningen af 1800-tallet er sket en gradvis overflytning af opgaver fra lokalt til statsligt regi – mest udpræget på finansieringssiden. Efter midten af 1900-tallet har det offentlige også i stigende grad overtaget funktioner, der tidligere blev varetaget inden for familiens rammer. Det viser, at tanken om fællesskab og gruppesolidaritet skal forstås metaforisk. Den kan heller ikke betragtes løsrevet fra magtforholdene. Vel kan idéer og etik spille en rolle, men skal det have virkning i praksis, er det kun i mindre grupper, det kan ske ad frivillighedens vej. For de større grupper vedkommende vil idéer og moral kun slå igennem, hvis de kan vinde gehør i magtstrukturen. Det er derfor altid et politisk spørgsmål, hvem der skal være med i "solidaritetscirklen".

Solidaritet betyder, at medlemmer af en frivillig eller påtvunget gruppedannelse føler sig forpligtet til at gennemføre et eller flere fælles mål. Solidaritet har således to dimensioner, en, der handler om gruppens mål, og en, som handler om gruppens omfang. Målet drejer sig i velfærds-mæssig sammenhæng om at tage hånd om de af gruppens medlemmer, som af den ene eller anden årsag måtte være nødlidende og i trang, mens gruppeomfanget dels handler om relationerne mellem et "jeg" og dets identifikation med et "vi", dels om relationerne mellem "vi" og "de" – "os" og "dem". Solidaritet er på en og samme tid inkluderende og ekskluderende.

Begge dimensioner rejser problemer, der vedvarende har været kernen i de socialpolitiske drøftelser. De kan sammenfattes i to spørgsmål: Hvem har gjort sig fortjent? Hvem deler vi "væren" med?

Svaret på spørgsmålet om fortjenstfuldhed afhænger af, hvordan den solidariske gruppe ser på dens enkeltmedlemmer i fem henseender: I hvilken udstrækning har den enkelte "kontrol over"/"ansvar for" sin egen situation? Hvordan vurderer gruppen intensiteten eller styrken i vedkommendes "behov"?

I hvilken grad kan de i gruppen, der finansierer støtten til andre, identificere sig med disse andre og deres situation? Hvordan reagerer "modtageren" – med føjelighed/taknemlighed eller det modsatte? Har de potentielle modtagere i fortiden gjort noget til fordel for den solidariske gruppe, og vil de i fremtiden kunne gøre det?¹ Det er ikke svært at se, at forskellige "undergrupper" vil komme mere eller mindre heldigt ud af det, når "gruppeflertallet" svarer på de nævnte spørgsmål. Der er dem, et flertal er mere tilbøjeligt til at solidarisere sig med end andre – en gennemgående problemstilling i al velfærdshistorie.

Også gruppeomfanget er en problematisk størrelse. Den tidlige danske socialpolitik byggede, som vi skal se, på, at folk fødtes, levede og døde i sognet. Det var derfor logisk nok, at det var sognet, der var forsørgelsesenhed. Fødestedskriteriet var fornuftigt i et samfund, hvor det endnu var almindeligt, at den enkelte forblev i det sogn, hvor han eller hun var født. Med øget mobilitet over sognegrænsen blev det et problem.

Den danske velfærdsstats udbygning gik hånd i hånd med nationalstaten. Den bygger på, at folk lever hele deres liv i det land, hvor de fødes og har en indbyrdes, nationalt afgrænset solidaritet, så de, der klarer sig godt, finansierer velfærdsydelse til dem, der klarer sig mindre godt i forvisning om selv i givet fald at blive behandlet på samme måde. Derfor er den under pres i en verden præget af international mobilitet.

Det er ikke så lige til at komme til rette med solidaritetens indhold og dens grænser, når man bevæger sig ud over de meget små frivilligt dannede grupper. Og det er på sæt og vis velfærdspolitikens kerneproblem. Det er i svaret på de to spørgsmål – "Hvem har gjort sig fortjent? Hvem deler vi "væren" med? – at de politiske vande deler sig. *Dansk Velfærdshistorie* handler i høj grad om, hvordan forskellige aktørgrupper til forskellige tider har svaret på de to spørgsmål. Hvilke idéer har ligget til grund for svarene? Hvilke "magtkonstellationer" har været idéernes bærere?

Dette kapitel giver et kort rids af periodens idéstrømninger. Vi skal også se på udenlandsk lovgivning af betydning for den danske socialpolitiske diskussion og praksis. I kapitel 2 følges den økonomiske, sociale og politiske udvikling i Danmark i perioden med fremhævelse af de forhold, der har haft betydning for menneskers velfærd.

De to kapitler danner baggrund for den efterfølgende gennemgang af, hvordan gruppesolidariteten – frivilligt eller "påtvunget" som "quasi-solidaritet" – har udviklet sig. Familien har gennem hele perioden nok været den gruppe, hvor der er sket den største overførsel fra de "ydende" til de "nydende" medlemmer. Da det næppe har ændret sig meget over det lange tidsrum, er fokus på forholdene i de større gruppedannelser.

1 W. van Oorschot 1998, "Deservingness and Conditionality of Solidarity", *Sociale Wetenschappen*, 41, 3: 54-78.



Kalkmaleri i Over Dråby kirke. Sankt Laurentius uddeler milde gaver til de fattige. I baggrunden ses kirken som illustration af, at det i middelalderen var den, der som institution tog sig af de fattiges forsørgelse.

Middelalderen

Statsmagten var gennem det meste af middelalderen langt svagere end i en senere tid. Den katolske kirke var den stærkeste og rigeste institution i samfundet. Den havde takket være store ejendomsbesiddelser midler til at kunne tage sig af samfundets svageste, og den prædikede, at det var en god gerning at give til de fattige. Ikke blot var velgørenhed udtryk for medfølelse og barmhjertighed, men var også for giveren en vej til at opnå frelse i det hinsides. Den fattige havde derfor en funktion i samfundet som modtager af almisser fra kirken og de bedre stillede borgere. Der blev ikke set ned på tiggeri. Tiggeren hørte med til verdens orden, og kirken oprettede selv tiggermunkeordener.

Kirken tilskyndede derfor til, at bedrestillede gav til de nødstedte, og den udøvede selv en social indsats gennem oprettelse af hospitaler og uddeling af almisser. Det var dog kun en mindre del af kirkens omfattende rigdomme, der gik til sociale formål.

Reformation og magtstat

Da reformatorerne i begyndelsen af 1500-tallet gjorde oprør mod romerkirken, var det ikke kun teologiske spørgsmål, der skilte de stridende parter. Der var i hvert fald i flere nordeuropæiske samfund stigende utilfredshed med tiggermunkenes pågåenhed og det i øvrigt omfattende tiggeri. Martin Luther, der også beskæftigede sig med de verdslige sider af samfundslivet, blev en af de vigtigste talsmænd for et ideologisk skift i synet på de fattige.

I et skrift fra 1520 gik han stærkt i rette med tiggeriet, som påførte almindelige folk meget ondt og derfor burde afskaffes i kristenheden:

Det er vel én af de største nødvendigheder, at alt tiggeri bliver afskaffet i kristenheden, der er jo ingen af de kristne, der skal gå om og tigge; det kunne også let ordnes, når vi havde modet og alvoren dertil, nemlig på den måde, at enhver by skulle forsørge sine fattige og ikke tillade nogen fremmed tigger, så kunne de hedde, hvad de ville, om det var pilgrimme eller tiggermunke.²

Da statsmagten ved reformationen i adskillige tyske stater og i de nordiske lande overtog alle kirkens ejendomme, kunne man måske have forventet, at den ville overtage væsentlige dele af den sociale indsats, som den katolske kirke havde stået for. Det blev imidlertid kun i meget begrænset omfang tilfældet. En række af de hidtidige klostre og deres økonomiske midler blev anvendt som stiftelser med boliger for gamle og syge. Og det var så det.

2 Martin Luther, *An den christlichen Adel deutscher Nation von des christlichen Standes Besserung*, udgivet omkring 1520. Oversættelsen er hentet fra Finn B. Andersen, Martin Luther og hans skrifter, <http://www.lutherdansk.dk/>. <http://www.martinluther.dk/adel04.html#34>.