

# Velfærdsstaten i støbeskeen

*Dansk Velfærdshistorie, bind 3*

1933-1956

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

Lars Schädler Andersen  
Jacob Christensen  
Niels Finn Christiansen  
Søren Kolstrup  
Jørn Henrik Petersen  
Klaus Petersen

© Forfatterne og Syddansk Universitetsforlag 2012  
University of Southern Denmark Studies in History  
and Social Sciences vol. 434

Tryk: Special-Trykkeriet Viborg A/S

Sats: Donald Jensen, Unisats ApS

Omslag og principlayout: Klaus Bjerager

Omslagsillustration: Fra valgkampen i september 1953. I Aarhus kørte en kortegte af knallerter med reklameskilte for Socialdemokraterne og for folkepension. (ABA Foto: Villy Svarre).

Billedredaktion: Jørn Henrik Petersen

ISBN 978 87 7674 527 1

ISBN (alle seks bind) 978 87 7674 551 6

*Velfærdsstaten i støbeskeen*

*Dansk Velfærdshistorie, bind 3* 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.

Alle tegninger gengives med tilladelse fra Copy-Dan.

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](http://www.universitypress.dk)

# Indhold

Forord .....	7
<b>Kapitel 1</b>	
<b>Samfundsforhold .....</b>	<b>9</b>
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Det socialpolitiske idelandskab .....</b>	<b>87</b>
<b>Kapitel 3</b>	
<b>Den offentlige forsorg .....</b>	<b>153</b>
<b>Kapitel 4</b>	
<b>Alderdomsforsørgelse .....</b>	<b>219</b>
<b>Kapitel 5</b>	
<b>Sygeforsikringen .....</b>	<b>329</b>
<b>Kapitel 6</b>	
<b>Ulykkesforsikringens og arbejdsbeskyttelsens udvikling .....</b>	<b>379</b>
<b>Kapitel 7</b>	
<b>Arbejdsløshedsforsikring og arbejdsanvisning .....</b>	<b>451</b>
<b>Kapitel 8</b>	
<b>Invalideforsikring .....</b>	<b>517</b>

<b>Kapitel 9</b>	
<b>Fra befolkningspolitik familiepolitik .....</b>	<b>549</b>
<b>Kapitel 10</b>	
<b>Sammenfatning og perspektivering .....</b>	<b>665</b>
<b>Danske ministerier 1935-1957 .....</b>	<b>703</b>
<b>Referencer .....</b>	<b>709</b>
<b>Illustrationsliste .....</b>	<b>733</b>
<b>Personregister .....</b>	<b>737</b>

# Forord

"Velfærdsstaten i støbeskeen" er det tredje bind af seks, som behandler den danske velfærdshistorie. Projektet 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 Jönsson. Ledelsen forestås af Jørn Henrik Petersen, Klaus Petersen og Niels Finn Christiansen. De er samtidig redaktører af de enkelte bind.

Det samlede arbejde er finansieret af Carlsbergfondet og Syddansk Universitet, til hvem vi retter en varm tak.

Vi takker mange – ingen nævnt, ingen glemt – for værdifulde kommentarer til de forskellige bidrag, 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 2011.

Jørn Henrik Petersen  
Klaus Petersen  
Niels Finn Christiansen



# Kapitel 1

# Samfundsforhold

Niels Finn Christiansen, Jørn Henrik Petersen  
& Klaus Petersen





## Periodens økonomiske forhold

### *Befolkningsforholdene*

Befolkningens størrelse ved folketællingerne fra 1930 til 1960 og den procentvise fordeling på de vigtigste geografiske områder er vist i tabel 1.1. Befolkningstallet voksede i perioden med godt 1 mio. eller med gennemsnitligt 0,86 pct. p.a. Denne vækst var ikke ligeligt fordelt, idet den især fandt sted i provinsbyerne, som øgede deres andel af den samlede befolkning fra ca. 22 til ca. 27 pct. Især andelen, der boede i sognekommuner, var vigende. Den kraftigste reduktion fandt sted i 1930'erne.

Tabel 1.2 giver et billede af befolkningens aldersfordeling. 1930'erne var præget af forholdsvis lave fødselstal. Nettofreproduktionsraten lå under 1,000 med et lavpunkt i 1933. Derfor faldt børne- og ungdomsgenerationens andel, og selv om ældreandelen voksede, lå den samlede forsørgelsesratio i 1940 væsentligt under tallet i 1930. Det ændrede sig til gengæld i 40'erne, hvor fødselstallet var stærkt stigende, ligesom væksten i de ældres befolkningsandel fortsatte. Samlet betød det, at forsørgelsesratio, dvs. børnenes og de ældres antal relativt til de erhvervsaktives, steg med ikke mindre end 10 procentpoint fra 1940 til 1950 – en udvikling, der også fortsatte over det følgende tiår.

Tabel 1.1 Danmarks befolkning 1930-1960

År	Samlet befolkning (1.000)	Hovedstaden pct.	Provinsbyerne pct.	Sognekommuner pct.
1930	3.551	21,7	22,2	56,1
1935	3.706	22,7	23,3	53,9
1940	3.844	23,2	24,3	52,6
1945	4.045	22,9	25,3	51,8
1950	4.281	22,8	26,4	50,8
1955	4.448	21,6	26,7	51,7
1960	4.585	20,2	27,1	52,7

1) inkl. de sønderjyske amter

Kilde: Hans Chr. Johansen 1985, *Dansk Økonomisk Statistik 1814-1980*, København, tabel 1.2.

Tabel 1.2 Befolkningens aldersfordeling 1930-1960 i pct.

	1930	1940	1950	1960
0-14	27,5	24,0	26,3	26,8
15-59	61,8	64,2	60,3	56,5
60 +	10,8	11,8	13,4	16,6
60 +/15-59	17,5	18,5	22,2	29,4
0-14/15-59	44,5	37,4	43,7	47,5
Forsørgelsesratio	61,9	55,9	65,9	76,9

Kilde: Hans Chr. Johansen 1985, *Dansk Økonomisk Statistik 1814-1980*, København: tabel 1.2.

## Erhvervsstrukturen

Erhvervsstrukturen belyst ved erhvervenes relative bidrag til bruttofaktoriindkomsten<sup>1</sup> i faste priser er vist i tabel 1.3. Det mest markante træk er, at den tendens til vigende bidrag fra landbruget, vi har set i foregående perioder, fortsatte, mens industrien for alvor vandt frem.

Tabel 1.3 Erhvervsstrukturen belyst ved erhvervenes relative bidrag til bruttofaktoriindkomsten i faste priser 1929-1959

	1929	1939	1949	1959
Landbrug m.v.	23,2	21,5	18,2	15,7
Industri	11,1	12,7	14,5	16,0
Håndværk	8,2	10,0	9,5	8,1
Offentlige værker	1,7	2,4	3,0	4,6
Bygge- og anlægsvirksomhed	5,0	5,0	5,7	5,9
Handel m.v.	22,9	21,9	20,8	21,3
Transport m.v.	9,0	8,2	10,1	10,8
Øvrige erhverv	19,0	18,3	18,1	17,5

Kilde: Svend Aage Hansen, 1977, *Økonomisk Vækst i Danmark*, bind II, 1914-1975, Tabel 4.

## Økonomisk vækst

Mellemkrigstiden stillede landet over for svære økonomiske problemer. 1920ernes første del var præget af "normaliseringen" efter den 1. verdenskrig,

1 Bruttofaktoriindkomsten betegner den del af værditilvæksten, som er til rådighed til aflønning af produktionsfaktorerne.



*I midten af 1950erne lod Chr. Hoff i Blæksprutten de store årgange komme på besøg hos bedstefar. Det skulle mange år senere, jf. Dansk Velfærdshistorie, bindene 5 og 6, blive et stort økonomisk-politisk problem.*

mens den anden del blev stærkt påvirket af deflationen i kølvandet på kronens pariføring. Verdenskrisen satte sit præg på de tidlige 1930'ere fulgt af et krisefyldt efterspil op mod okkupaationsårene. Nok var 30'ernes priser ikke så svingende som 20'ernes, men udviklingen var præget af en faldende, deflationær trend, der også ytrede sig i faldende produktion. De kraftige svingninger i 20'erne gør det vanskeligt at anvende et enkelt tal til belysning af væksten, men gennemsnitligt lå den, jf. tabel 1.4, på ca. 4,5 pct. p.a. Efter 1930 faldt den gennemsnitlige vækstrate til 2,5 pct. p.a. De komplicerede forhold under besættelsen gav anledning til så betydelige svingninger i vækstraten, jf. figur 1.1, at den gennemsnitlige vækstrate på 1,7 pct. p.a. ikke er særligt sigende. Væksten under genopbygningsperioden 1946-1950 var således ganske høj. For perioden 1950 til 1957 var den gennemsnitlige vækstrate 2,7 pct. p.a., hvilket dog var lavt sammenlignet med udlandet.

## 1930'erne - verdenskrisens tiår

*Dansk Velfærdshistorie*, bind 2 sluttede med indgåelsen af Kanslergadeforliget – det vel nok mest omfattende kriseforlig i dansk politisk historie. Efter forliget slog man ind på en mere ekspansiv økonomisk politik. Ud over virkningerne af devalueringen gennemførtes en række andre indgreb, herunder en rente-

sænkningspolitik, med sigte på bedring af landbrugets forhold (sukker-, kød-, svine- og kornordninger) og reduktion af arbejdsløsheden. Det gav imidlertid relativt hurtigt pres på valutaforholdene, hvilket resulterede i fornyet rentestigning.

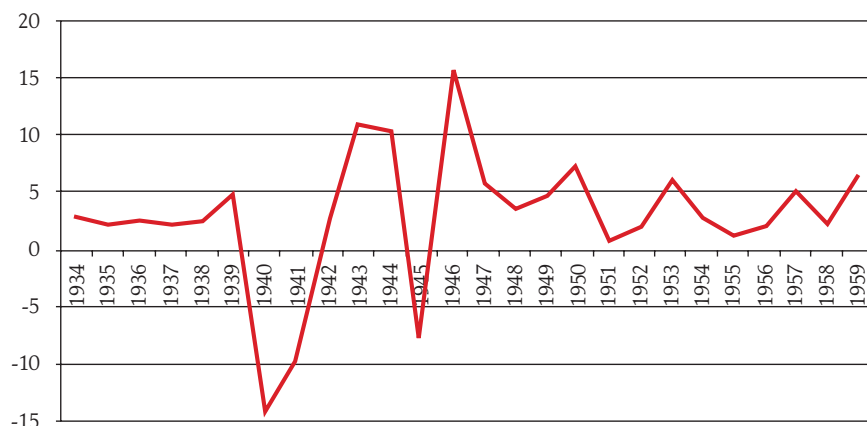
Tabel 1.4 Bruttofaktorindkomst i faste priser, mio. kr. samt gennemsnitlige årlige vækstrater

	Bruttofaktorindkomst	Gennemsnitlig årlig vækst i pct.
1920-29	4.910	4,5
1930-39	6.581	2,5
1940-49	7.137	1,7
1950-59	10.581	3,0

Kilde: Hans Chr. Johansen 1985, *Dansk Økonomisk Statistik 1814-1980*, København, tabel 28.

I den sidste del af 30erne gav de forskellige landes mere eller mindre ekspansive politik resultater, så arbejdsløsheden faldt noget. Efter Madsen-Mygdals (1926-1929) forsøg på at vende tilbage til de automatisk virkende kræfter må 30erne ses som den periode, hvor statsmagtens autoritet for alvor blev styrket både ved statens holdning til arbejdskonflikter, ved en mere markant håndtering af monopoler og ved en større indflydelse på nationalbankens politik. Ikke bare blev forligsmandens beføjelser styrket i 1934, men der udvikledes næsten tradition for statslige indgreb i arbejdskonflikter.

Figur 1.1 Årlige vækstrater i bruttofaktorindkomsten i faste priser 1934-1959



Kilde: Hans Chr. Johansen 1985, *Dansk Økonomisk Statistik 1814-1980*, København, tabel 10.2.



Der var mange indgreb i prisdannelsen. Bo Bojesen lod i 1944 gårdmand Hansen fra Glostrup appellere til konen om hurtigt at sætte maksimalpriserne op, inden de mødte "københavnerne".

## Verdenskrigen 1939-1945

Krigsudbruddet gav dårlige forhold for landbruget, hvis indkøbspriser steg langt mere end salgspriserne. Industrien, der i årene forud havde nydt godt af rustningskonjunkturerne, blev også udsat for produktionsfald. Samtidig steg arbejdsløsheden. Regeringen havde som mål at sikre udenrigshandel, produktion og fordeling, og månederne frem mod besættelsen kunne næsten give minder om den 1. verdenskrigs forskellige regulerende indgreb.

Med besættelsen standsede samhandlen med England, og hovedmålet for regeringens økonomiske politik blev at fastholde den bedst mulige vareforsyning for landets egne indbyggere.

Forsyningen med korn og foderstoffer faldt, hvilket gjorde det nødvendigt at sikre det fornødne brødkorn til befolkningens forsyning. Derfor rantede landbrugets animalske produktion langt mere end den vegetabiliske. Selvsagt kaldte situationen på en række indgreb i prisdannelsen, der samlet betød, at landbruget – den faldende produktion til trods – havde rimeligt gode pengeindkomster. I industrien lykkedes det i kraft af tyske tilførsler, produktion af hjemlige råvarer, udnyttelse af indsamlede materialer og økonomisering med lagrene i nogen grad at holde produktionen oppe.

Efter en stigning i arbejdsløsheden umiddelbart efter krigsudbruddet var tendensen under besættelsesårene et jævnt fald, hvilket skyldtes en række beskæftigelsesfremmende love, udvinding af tørv og brunkul, tyske anlægsarbejder og danske arbejderes indsats i Tyskland.

## Genopbygning 1945-1950

Danmark slap materielt relativt tåleligt gennem krigen, men stod umiddelbart efter freden over for et forsyningsproblem. Samtidig voksede arbejdsløsheden på grund af råstofmangel. Målet for den økonomiske politik måtte derfor være at bringe produktion og levestandard op på førkrigniveauet bl.a. gennem genoptagelse af udenrigshandlen med den vestlige verden. Tilvejebringelsen af de nødvendige maskiner, foderstoffer og råvarer var ganske problematisk, fordi det var, hvad alle lande forsøgte. Det gav stor vareknaphed, høje priser og høje fragtrater – ikke mindst et problem for et lille land med svære valutariske problemer. Tyskland var sønderknust og England hårdt ramt, og det var vore traditionelt vigtigste samhandelspartnere.

Mens tiden efter den 1. verdenskrig blev præget af umiddelbart pres for en tilbagevenden til en mere markedskonform økonomi, var det ikke tilfældet efter den 2. store krig. Man havde siden 1933 levet med mere eller mindre indgribende restriktioner, så en liberal økonomi fremtrådte som en mere abstrakt størrelse uden direkte fortalere. Mens venstregeringen Knud Kristensen (1945-47) fokuserede på at suge den ekstraordinært store likviditet op for derved at muliggøre en vis lempelse af restriktionerne, var den socialdemokratiske regering fra 1947 til 1950 mere planlægningsorienteret. Det fremgår fx af en artikel af den daværende chef for Det økonomiske Sekretariat, senere statsminister Viggo Kampmann:<sup>2</sup>

I Realiteten betyder Nationalindkomstopgørelserne, at man faar en alsidig Oversigt over Nationens Ressourcer og deres Anvendelse, og under Krigen, hvor det gjaldt om at producere mest muligt og at reservere saa stor en del heraf som gør- ligt til krigens Formaal, uden at dette paa alvorlig Maade nedsatte Befolkningens Produktionsevne, fik Nationalindkomstopgørelserne stærkt stigende Betydning .... Ogsaa nu [under genopbygningen] gjaldt det om at faa Overblik over Pro- duktionsmulighederne, og det afgørende Spørgsmaal blev da i de fleste Lande, hvor stor en Del af Produktionsresultatet, der kunne reserveres til Genopbyg- ning, og hvor stor en Del, der maatte forbruges straks. Sagt paa en anden Maa- de blev Spørgsmaalet, om man paa lidt længere Sigt skulde stile efter en varig og stabil Forhøjelse af Levefoden eller blot lade Dagen og Vejen raade .... Ogsaa herhjemme blev man efterhaanden klar over, at Nationalbudgettet maatte tages

---

2 Viggo Kampmann 1948, "Nationalbudgettet og vore økonomiske problemer", *Nationaløko- nomisk Tidsskrift*, 86: 21-36.



*Rationeringen af varer fortsatte helt frem til 1952. I 1946 gav udleveringen af tekstilrationeringskort stor søgning til tøjforretningerne; her i Odense, hvor Emil Hess kommenterer samtidens sortbørshandel ved at reklamere med den hvide børs.*

i den økonomiske Politik's Tjeneste, hvis der skulle opnaas større Fasthed inden for denne.

Det var samtidig regeringens mål i højere grad at gøre brug af finanspolitikken.

Gradvis blev forsyningssituationen bedre, og fra 1948/49 påbegyndtes så småt en afvikling af rationeringsordningerne, hvor man dog på en række områder var tilbageholdende på grund af valutaproblemet. Mere bevidst om brugen af penge- og finanspolitikken kunne restriktioner i øvrigt gradvis lempes, fordi man havde fået mulighed for at anvende andre og nok så virksomme instrumenter.

Den økonomiske politik måtte vedvarende respektere hensynet til betalingsbalancen og dermed den valutariske situation. Hurtigt efter krigen talte man om den såkaldte "valutapukkel". Et generelt betalingsbalanceproblem gik hånd i hånd med et mere specielt dollarknaphedsproblem, som i alle europæiske lande truede genopbygningen. Det var det, der førte til Marshall-hjælpen – og i øvrigt også til dannelsen af OEEC (Organization of European Economic Cooperation). Sigtet var en hurtig genopbygning fulgt af en frigørelse af udenrigshandlen. Det gav dansk økonomi et stærkt skub fremad, som imidlertid blev sat noget i stå ved den stærke engelske devaluering i forhold til dollaren i 1949. Da Danmark fulgte pundet, var konsekvensen en stærk fordyrelse af importen fra dollarlandene. Netop som virkningerne heraf var ved at være ud-



*Ved fremlæggelsen af det nye nationalbudget var minister uden portefølje Vilhelm Buhl ledsaget af to embedsmænd, der senere fik central betydning. Til venstre ses Erik Ib Schmidt, som blev ledende embedsmand, og til højre Viggo Kampmann, der endte som statsminister.*

tømt, begyndte krigen i Korea, der igen sendte priserne i opadgående retning. For at imødegå de uheldige virkninger indførtes regulering af indenlandsk forbrug af valutakrævende varer.

### **Stop and go-politikken 1950-1957**

Perioden var internationalt præget af stærk økonomisk ekspansion ledsaget af betydelige prisstigninger. Danmark blev påvirket af denne inflatoriske ekspansion gennem udviklingen af bytteforholdet over for udlandet. Det forringedes som nævnt ved den engelske 1949-devaluering fulgt af Korea-krigen. Situationen forværredes igen ved stigende importpriser i 1956, et forhold der blev forstærket af Suez-krisen. Disse forhold stillede ganske særlige krav til den danske økonomiske politik og førte flere gange i 1950erne til kontraktive indgreb. Først efter det tredje – gennemført af trekantregeringen (Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Retsforbundet) – lettedes det danske betalingsbalanceproblem