

Indledning

Velfærdsstatens fremtid er for alvor kommet til debat de seneste par år. Det er efterhånden blevet en fuldtidsbeskæftigelse bare at følge med i de mange forskellige indlæg om velfærdsstaten, eller velfærdssamfundet som de fleste ynder at kalde det i dag. Kritikken af velfærdsstaten er på den ene side ideologisk betinget, og kan således følges gennem den historiske udvikling. På den anden side er velfærdsstaten imidlertid også under pres som følge af internationalisering, harmoniseringskrav fra EU, samtidig med at overførselsindkomsternes stigende andel af de offentlige udgifter sammenlignet med de direkte investeringer skærper den politiske debat om indretningen af velfærdsstaten.

I dette nummer af Arbejderhistorie vil vi forsøge at vende blikket bagud, og se nærmere på velfærdsstatens historie. Det er os magtpåliggende at påpege, at uanset den berettigede kritik af velfærdsstatens indretning, så er denne samfundsform et resultat af et historisk, sejlivets forsøg på at dække i det mindste nogle af de behov, som markedet og det civile samfund ikke har magtet at opfylde. At tale om en "tilbagevenden til friheden" er således udtryk for en historisk nostalgi.

Enkelte af artiklerne vil føre det historiske blik ind i den nutidige debat, og generelt kan en større indsigt i velfærdsstatens baggrund og tilblivelseshistorie føre til en nuancering af debatten. Hvor forskningen i 1980'erne kunne tale om én skandinavisk model, hvor Sverige var idealet og de andre lande kunne indplaceres som grader af dette ideal, så har udviklingen i de allerseneste år vist, at indenfor denne tidligere forholdsvis homogene gruppe har velfærdsstaterne haft meget forskellige evner til at overleve forandringspresset. Det bør øge interessen ikke bare for lighederne mellem velfærdsstaterne men også for forskelle og særtræk.

Som det vil fremgå af artiklerne, er der mange forskellige tilgange til udforskningen af velfærdsstatens historie. Traditionelt har forskerne opereret med idealtyper oftest inspireret

af den britiske socialpolitiske teoretiker R. M. Titmuss. Velfærdsstaterne er blevet delt op i selektive, residuelle eller universalistiske typer - inden for den sidste kategori har der været talt meget om den skandinaviske model. Denne er kendetegnet af et socialt medborgerskab og forebyggende socialpolitik med ordninger, der omfatter alle borgere, og som er finansieret via skatten.

Inspireret af denne og andre typologier er den skandinaviske model blevet belyst gennem en række komparative studier. Herved er blevet fremdraget en række af de nævnte særtræk, og der er blevet peget på drivkræfterne bag disse. I den nyere forskning er hovedpositioner blevet indtaget af forskere som Gösta Esping-Andersen og Walter Korpi, der især har peget på den nordiske arbejderbevægelses faglige og politiske styrke som forklaring på den nordiske model og forskellene i disses ambitionsniveauer. Den dansk-amerikanske historiker Peter Baldwin har problematiseret denne forklaringsramme og - også ud fra komparative studier - lagt mere vægt på middelklassens (især den agrare middelklasse) rolle. Francis G. Castles har suppleret disse betragtninger ved at pege på det relativt svage og splittede borgerskab i Danmark sammenholdt med det øvrige Europa, hvilket gav den socialdemokratiske arbejderbevægelse større manøvrerum.

Den komparative forsknings fordel er, at den sætter lys på en række mere generelle træk ved velfærdsstaterne. Sammenligningen af forskellige landes udviklinger og betingelser tegner således de store bevægelser og rammerne for udviklingen. Svagheden ved disse studier er på den anden side, at de har svært ved at forklare den helt konkrete udvikling og timingen af den. Hvilke aktører står bag? Hvilke strukturelle betingelser har gjort sig gældende? Under hvilke omstændigheder har aktørerne kunnet realisere deres projekter? Skal man forstå den danske velfærdsstats historie, må man med afsæt i de komparative studier supplere med detailstudier af særlige aspekter og inddrage lokalstudier.

I det seneste årti har forskningen da også i voksende grad vendt opmærksomheden fra generelle modeller mod de enkelte staters

særegne veje til velfærdsstaten. I den forbindelse er der sket et skift fra strukturorienterede forklaringer over mod beskrivelser, som i højere grad inddrager aktører, og forskningen må generelt siges at pege i en mangfoldighed af retninger. Der er også tendens i retning af en mere historisk og tværfaglig orienteret forskning.

På denne baggrund har vi i dette nummer af Arbejderhistorie valgt at introducere en række både oversigtsartikler og case-studier.

Claus Bryld fremdrager i sin artikel "Arbejderbevægelsen og de politisk historiske forudsætninger for velfærdsstaten", de præmisser som velfærdsstaten blev bygget på. Forfatteren viser og diskuterer, hvordan de valg som den danske arbejderbevægelse traf fra omkring 1885 til 1930 skabte baggrund for opbygningen af den danske model. Bryld pointerer tre valg og dermed tre faktorer, som må medtænkes i analysen af velfærdsstatens forhistorie. For det første er der valget af en national strategi, for det andet valget af en politisk og social reformlinje, og for det tredje valget af en kombination af politisk og økonomisk kamp. Den nationale strategi træder først frem i renkultur i tiden efter første verdenskrig og specielt under verdenskrisen i 1930'erne, hvor sikringen af produktionen og beskæftigelsen fremføres som et nationalt krav. Reformlinjen blev praktiseret gennem Socialdemokratiets prægning af det politiske liv i kommune og stat. Endelig fremtræder arbejderbevægelsens tilpasning på arbejdsmarkedet og dernæst i det politiske liv som den sidste afgørende brik, der indgår i Socialdemokratiets ideologi og praksis. Bryld slutter sin artikel med nogle dystre betragtninger om det vigende rationale bag dagens velfærdsstat som følge af differentieringen "blandt lønarbejdere og i den industrielle reservearmé."

Jacob Christensen giver i sin artikel en oversigt over udviklingen i og finansieringen af de sociale udgifter i Danmark gennem de seneste 100 år. Målt i forhold til samfundets samlede produktionsværdi er de sociale udgifter 14-doblet mellem 1895 og 1990. En udvikling der skal ses på baggrund af voldsomme ændringer

i befolkningens sammensætning og økonomisk vækst, men som også kan knyttes til periodens sociale reformer. Artiklen viser, at de sociale udgifters vækst dog langt fra er sket som en jævn udvikling. De sociale udgifters niveau kan dække over meget forskellige fordelings effekter, og artiklen ser derfor også nærmere på finansieringsiden. Det er ikke så meget de sociale udgifter i sig selv, men derimod finansieringen der kendetegner de nordiske velfærdsstater i forhold til deres nabolande. Jacob Christensen påpeger i artiklens sidste del, at der kun i begrænset grad synes at være en direkte sammenhæng mellem nationalproduktets og de sociale udgifters vækst. Han er ligeledes tvivlende overfor, i hvor høj grad ændringer i befolkningens sammensætning (fx det voksende antal ældre) eller voksende behov for offentlig sikring i forbindelse med samfundets industrialisering i sig selv har fremtvinget sociale reformer og voksende udgifter. "Her spiller den politiske proces en væsentlig rolle".

De øvrige artikler arbejder med et mere afgrænset tidsperspektiv og ser mere snævert på enkelte perioder og aspekter af velfærdsstatens udvikling. Kronologisk vil de bevæge sig fra århundredets start frem til efterkrigstiden, og emnemæssigt spændes fra mere politiske analyser på lokalt og nationalt plan, over analyser af sygehussektoren til en diskussion af kvinderne og velfærdsstaten.

Undersøgelser af velfærdsstatens udvikling har i meget høj grad lagt vægten på netop det statslige plan. Søren Kolstrup argumenterer i sin artikel for, at en undersøgelse af velfærdsstatens rødder imidlertid også bør inddrage den lokale udvikling i kommunerne. I dette århundredes første to årtier blev i en række socialdemokratiske dominerede byer gennemført reformer med et stærkt universalistisk tilsnit. Disse reformer virkede som forbilleder for andre kommuner, og peger frem mod velfærdsstatens udvikling efter 1945. Artiklen trækker eksempler frem på den kommunale politiske kamp på områder som ældreomsorg, skolen og boligpolitikken. Konklusionen er, at den såkaldte kommunesocialisme (med Socialdemokratiet som den centrale aktør) i samspil med strukturelle

træk som industrialisering og vandring fra land til by skabte en gunstig situation for velfærdsreformer. Udover en beskrivelse af udvikling på det lokale plan er artiklen også en diskussion af behovet for at analysere velfærdsstaten på flere niveauer, og i forlængelse heraf en problematisering af den hyppige periodisering af velfærdsstaten som et efterkrigsfænomen.

Signild Vallgård vender sig i sin artikel mod en af velfærdsstatens store institutioner sygehusvæsenet. Artiklen beskriver og kvalificerer sygehusenes vækst og specialisering og viser sundhedsområdets voksende udgifter. Perioden 1930 til 1960 har indenfor sygehusvæsenet ligesom store dele af det sociale system været præget af stærk vækst og specialisering, men til forskel fra socialpolitikken har sygehusene spillet en meget begrænset rolle i den politiske debat. Undersøgelsen fremkommer med en række forklaringer på, hvorfor debatten indtil 1980'erne i så høj grad var fraværende. Forfatteren argumenterer for, at der var enighed om målene (lige adgang, offentlig sundhedsvæsen, naturvidenskabelig medicin) indtil 1980'erne. Det var stort set kun midlerne der blev diskuteret. Denne diskussion om midler har i høj grad fulgt den almindelige diskussion om "det offentlige": Rationaliseringer i 1950'erne, planlægning i 1960'erne, omprioritering i 1970'erne, produktivitetsstigninger i 1980'erne og markedsmekanismene i 1990'erne.

Klaus Petersen har i artiklen "om formuleringen af velfærdsstaten som et politisk projekt" leveret et bidrag til den moderne velfærdsstats historie. Klaus Petersen sætter især fokus på den gruppe af unge socialdemokratiske nationaløkonomer, som med udgangspunkt i fælles erfaringer fra 1930'erne, formulerede det velfærdsstatslige projekt. Han pointerer, at den socialdemokratiske debat i 1950'erne til sidst mandede ud i kravet om at sikre alle en vis tryghed, men denne udvidelse af traditionel socialpolitik (fra en residual til en universalistisk model) blev samtidigt tilpasset et vækst- og produktionspolitisk synspunkt. De enkelte reformer vandt efterhånden bred politisk tilslutning, og Klaus Petersen konkluderer,

at velfærdsstatsprojektet fik hegemonisk karakter i 1960'erne.

De tre sidste artikler fokuserer alle, omend på meget forskellig måde, på relationen mellem kvinder og velfærdsstat. I den første og den sidste af de tre artikler anlægges internationale og teoretiske perspektiver - i midten findes en empirisk historisk undersøgelse af kvindernes sociale arbejde.

Jane Lewis foretager i sin artikel et opgør med den eksisterende velfærdsstatsforskning, som forbiiser familien og de enkelte familiedlemmers relation til socialpolitikken. Lewis forfølger to hovedteser. For det første anføres med udgangspunkt i engelsk empiri, at udviklingen ikke har bevæget sig fra individualisme til kollektivism, men snarere fra et komplekst mønster mellem individ, familie og stat til efterkrigstidens kollektivism, hvor der primært fokuseres på økonomisk omfordeling. Den filantropiske aktivitet havde oprindeligt som formål i teori og praksis at restituere individ og familie som fuldgyldige borgere, ikke blot at give økonomisk hjælp. For det andet mener Lewis, at en indragelse af kønnet vil opløse den rådende typologisering af velfærdsstater og sætte fokus på kvinders ulønnede arbejde. Man vil herved få et billede af de velfærdsstater, der anerkender kvinder både i forhold til moderskabet og i forhold til individuelle behov som borger. Forfatterens hovedpointe er her, at intet velfærdssystem endnu har evnet at værdsætte kvinders ulønnede omsorgsarbejde.

I Hanne Rimmen Nielsens artikel om kvindelige pionerer i socialt arbejde fremdrages kvinders filantropiske indsats og social arbejde på kommunalt niveau efter århundredeskiftet. Gennem en kombination af detailstudier, biograferinger og undersøgelser af kvinders rolle i det organiserede sociale arbejde tegner forfatteren et billede af overgangen fra filantropi til kommunal socialpolitik. Hanne Rimmen viser, at plejetilsyn, værgeråd, hjælpeekasser og kommunalbestyrelsernes sociale udvalg udgør det felt, hvor kvinders filantropiske erfaringer blev bragt ind i det institutionaliserede politiske liv. Men artiklen viser også, at kvinder var yderst

svagt repræsenteret i selve kommunalbestyrelserne. Mændene sad på pengekasen.

Med udgangspunkt i de seneste års debat om velfærdsstatens krise reflekterer Karen Sjørup over kvindernes dominans i velfærdssektoren. Hvor kønsforskningen, som fx Jane Lewis, traditionelt har set staten og også velfærdsstaten som domineret af mandlige normer, vender artiklen denne argumentation om og argumenterer for, at man også kan tale om en matriakalsk stat. Artiklen er således både en samtidsanalyse og et indlæg i en forskningsdebat. Hvor opfattelsen af velfærdsstaten som patriakalsk traditionelt fokuserer på politisk magt, så bygger modargumentationen på undersøgelser af "mikromagten" (de nære mellemmenneskelige relationer). Kvinderne og kvindelige normer har gennem de seneste årtier domineret det sociale serviceudbud (som pædagoger, lærere, socialrådgivere etc.), og samtidig har kvinderne overhalet mændene som brugere af systemet. I artiklen anvendes og introduceres den franske idéhistoriker Michel Foucaults tanker om mikromagt, og om hvordan den moderne stat bygger på udøvelse af normbaseret (diskursiv) magt over mennesket. Karen Sjørup argumenterer for, at udvikling af denne statslige magtudøvelse kan knyttes til feminismens udvikling, og at velfærdsstaten således også har et stærkt kvindeligt islæt.

Temanummer redigeret af

Bent Gravesen

Anette Eklund Hansen

Tina Jacobsen

Søren Kolstrup

Klaus Petersen

Litteratur

- Gösta Esping-Andersen. *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. New Jersey 1985.
- Gösta Esping-Andersen & Walter Korpi. *From poor relief towards institutional welfare states*. Stockholm 1984.
- Peter Baldwin. *The Politics of Solidarity. Class bases of European Welfare State 1875-1975*. Cambridge 1990.
- Francis G. Castles. *The Social Democratic Image of Society*. London 1978.