

OM FORMULERINGEN AF VELFÆRDSSTATEN SOM ET POLITISK PROJEKT I 1950'ERNE

- et bidrag til den moderne velfærdsstats historie

Af Klaus Petersen

Fra starten af 1950'erne kan man hos en gruppe unge socialdemokratiske nationaløkonomer se tanker om en velfærdsstat vokse frem. Disse tanker fik væsentlig betydning for både den socialdemokratiske idédebat og for det danske samfund. Jeg vil i denne artikel undersøge formuleringen af disse ideer, deres historiske sammenhæng og se lidt på realiseringen af dem.

Det er svært at fastsætte tidsafgrænsningen for velfærdsstatens oprindelse, og det er ganske oplagt, at den velfærdsstat, vi kender fra idag, strækker sine rødder langt tilbage i historien. Forskellige epokers syn på social etik, forvaltningskulturer og magtkampe har så at sige aflejret sig som arkæologiske lag i nutiden. Synspunktet i denne artikel er dog, at der er tale om et afgørende skift i perioden efter 1945.¹ Her blev ideen om den moderne velfærdsstat formuleret i Socialdemokratiet som et politisk projekt, der byggede på økonomisk vækst, høj beskæftigelse kombineret med en stærk satsning på socialpolitik, uddannelses-, arbejdsmarkeds- og kulturpolitik, rettet mod hele befolkningen.

Om politiske projekter

Inspiration til denne undersøgelse er blandt andet hentet fra den britiske politolog Bob Jessop. Han betragter velfærdsstaten som et hegemoniske projekt, der kan beskrives som en politisk dagsorden, der bliver udvidet til at omfatte et stigende antal spørgsmål, og hvori indgår tilvejebringelsen af de for projektet nødvendige ressourcer (akkumulationsstrategier) og magtpositioner (statsstrategier).² Forudsætningen for at opnå hegemoni er, at projektet er i stand til at skabe en høj grad af konsensus og legitimitet. Det skal dog indledningsvis understreges, at målet med nærværende artikel ikke er at overføre Jessops begrebsapparat på analysen af den danske velfærdsstat - det er derimod anvendt til at indkredse centrale problemfelter.

Staten er for Jessop et produkt af forskellige sociale kræfters strategier, og statens form og struktur vil samtidig gøre nogle strategier mere sandsynlige end andre. Staten er ifølge Jessop ikke systemimmanent men i sig selv en kontingent politisk konstruktion. Det vil sige, at aktører kan påvirke den strukturelle selektivitet, og omvendt vil den påvirke aktørerne. Centralt hos Jessop er strategibegrebet, der består af tre indbyrdes afhængige momenter. For det første dannelsen af en strategi, der sker som et

samspil mellem aktør og struktur. For det andet etableringen af politiske aktører, der har en fælles forståelsesramme. For det tredje de politiske strategiers indbyrdes kamp mod hinanden om dominans. Jessops hovedpåstand er, at staten både opretholder og opretholdes af de dominerende strategier. Staten er således ikke bare stedet, hvor konkurrerende strategier støder sammen, men også et sted hvor strategier udarbejdes. Hermed bringer Jessop formuleringen af strategier, og de på statens vegne handlende "state managers" - politikere og embedsmænd - frem i billedet.

På dansk grund har Jacob Torfing med udgangspunkt i blandt andet Jessops teorier analyseret den danske velfærdsstat. Hans undersøgelse tager udgangspunkt i væksten fra 1957, og ender i et forsøg på at forklare, hvad han kalder velfærdsstatens nuværende overgangsperiode.³ Perioden 1957-1973 betragtes som "ekspansionen & den moderne velfærdsstat", og beskrives som

"... artikulationen af en social ansvarlig stat, en blomstrende kapitalistisk markedsøkonomi, og et integrerende civilt samfund ind i en historisk blok karakteriseret ved et højt niveau for velstand, velfærd og social harmoni."⁴

Med afsæt i disse mere teoretiske arbejder vil jeg i denne artikel se på, hvordan ideen om den moderne velfærdsstat i løbet af 1950'erne blev formuleret både som en magtstrategi og som et politisk projekt, der i løbet af 1960'erne opnåede hegemonisk karakter.

Aktørerne i min undersøgelse vil i høj grad være politikere og "state managers". Fra flere sider er blevet fremhævet den helt centrale rolle en gruppe unge nationaløkonomer spillede for Socialdemokratiets efterkrigstidspolitik.⁵ De vil også stå centralt i nærværende undersøgelse. Cand.politterne blev bærere af de ideer om "social engineering," som legitimerede den voksende gruppe af teknokrater og videnskabelige eksperter, der er så karakteristisk for udviklingen i de vesteuropæiske lande i tiden efter 1945. Ser man på debatten om Socialdemokratiets politiske kurs i tiden efter 1945

toner der en gruppe unge nationaløkonomer frem. Der kan nævnes navne som Jens Otto Krag, Viggo Kampmann, Per Hækkerup, Henry Grünbaum, Erik Ib Schmidt, Erhard Jacobsen, K. B. Andersen, Henning Friis, Jørgen Paldam, Paul Gersman etc.

De var alle nationaløkonomer med fælles erfaringer fra 1930'erne og med fælles visioner om fremtiden. De gjorde sig gældende på meget forskellig vis. De fleste startede i statsadministrationen (der kan fx peges på varedirektoratet som en slags samlingspunkt), og de var tilknyttet Socialdemokratiet. En række af de nævnte var således med til at formulere det omdiskuterede Socialdemokratiske program fra 1945 - Fremtidens Danmark. Enkelte af dem fik som bekendt markante politiske karrierer, mens andre holdt sig mere udenfor det politiske rampelys. Der kan fx peges på Erik Ib Schmidts centrale position i statsadministrationen, Henning Friis rolle som direktør for det i 1957 oprettede Socialforskningsinstitut eller Jørgen Paldam, der i en årrække var leder af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Der er klart, at når man på denne måde fokuserer på en enkelt faggruppes politiske ideer og positioner, skal man være på vagt for ikke at forveksle altruistiske ønsker med professionsstrategiske magtmotiver. Når de ovennævnte cand.politter fremmede deres egne forestillinger om samfundets indretning, så fremmede de samtidig deres egne positioner. Det er denne dobbelthed, der er blevet fremhævet i den såkaldte professionsforskning.⁶ Jeg vil ikke i denne sammenhæng inddrage dette aspekt, men det er vigtigt at have med i den analytiske bagage.

Om konteksten

Som det ovennævnte angiver vil jeg i denne artikel fokusere forholdsvis snævert på det politiske niveau. Jeg vil dog også søge at inddrage den strukturelle kontekst som det politiske projekt - velfærdsstaten - blev formuleret i. Pointen i den forbindelse er både, at strukturerne var med til at forme velfærdsstaten, og at velfærdsstatsprojektet på grund af sin tilpas-

ning til den givne kontekst var i stand til at opnå en så høj grad af legitimitet. Velfærdsstatens succes hænger sammen med, at den i højere grad gik med tidsånden og samfundsstrukturene end mod dem. Nedenfor vil jeg i punktform pege på en række sammenhænge af betydning for velfærdsstatsprojektet:

Verdenskrigen spillede på flere måder en rolle.⁷ Den var med til at fremme en følelse af skæbnefællesskab, der kunne danne grobund for opbygningen af et nyt samfund. Politisk var den umiddelbare efterkrigstid præget af en generel venstredrejning. Udover kommunisternes mandatfremgang ved valget i oktober 1945 fik det imidlertid ikke nogen direkte konsekvenser. Frygten havde dog sat spor i de politiske programmer, som samtlige partier barslede med efter befrielsen. Der var således en god grobund for sociale forbedringer, men der var langt fra enighed om i hvilken form.

Som der vil blive redegjort for nedenfor voksede ideen om sociale og åndelige forbedringer tæt sammen med strategier for økonomisk vækst og modernisering af samfundet efter 1945. Det er derfor også nødvendigt at inddrage den økonomiske udvikling og planlægningen af den. Timingen i realiseringen af ideerne om social velfærd til alle hænger tæt sammen med de økonomiske konjunkturer. På dette område blev rammerne i nogen grad sat af eksterne faktorer, men der var samtidig en tro på planlægningens muligheder. I sammenhæng med den moderniseringsproces, som fandt sted efter 1945, skete der også store sociale forandringer i det danske samfund. Afvandringen fra landbruget, kvindernes indtog på arbejdsmarkedet, en voksende gruppe funktionærer – det skabte efterspørgsel efter nye velfærdsydelser.

Den sikkerhedspolitiske situation efter 1945 kom i høj grad til at påvirke genopbygningspolitikken i Vesteuropa. Med lanceringen af Marshallhjælpen i 1947 fyldte USA ikke bare dollar i dollarhungrende vestlige lande, men de fremmede også ideer om europæisk samarbejde og om planlægning af den økonomiske udvikling. Hertil kom endvidere, at USA kobled den ydre sikkerhed sammen med den indre, således at det nok erkendte en mulig

modsætning mellem oprustning og social udbygning, men overordnet betragtede det som to sider af samme sag. Forestillingen, der byggede på mellemkrigstidens erfaringer, var, at social uro førte til ekstremisme og kommunisme. Velfærdsstatsprojektet var et velegnet svar på sådanne problemer.⁸ Omvendt var der også en negativ sammenhæng, idet de økonomiske konsekvenser af oprustningen betød, at der var færre ressourcer til rådighed for sociale forbedringer på kort sigt.⁹

Ikke mindst erfaringer fra 1930'ernes krise betød et ændret syn på statens rolle i samfundsudviklingen efter 1945. Tanker om en egentlig planøkonomi fik kun en meget kort levetid, men især hos Socialdemokratiet kan spores en stærk interesse for en øget planlægning. På det nære plan kom det i årene efter 1945 til en del politisk debat om handelsreguleringer og varentionaliseringer, men på det overordnede plan førte det til en voksende erkendelse af, at en vis grad af styring var nødvendig. Planlægnings-trenden hentede inspiration i udlandet (fx Beveridgeplanen, 4-årsprogrammerne i forbindelse med Marshallhjælpen), og kunne på det økonomisk-teoretiske felt hente legitimation hos keynesianismen. Med Keynes tanker blev der etableret et teoretisk brud med de klassiske økonomers ligevægtstanker, og dermed åbnet op for en stærkere statslig indblanding i samfundsøkonomien.

Lignende ideer gav sig udtryk også på et kulturelt-åndeligt plan. En ny tidsånd tæt knyttet til modernismens gennembrud havde allerede vist sig i 1930'erne, men slog for alvor igennem efter 1945. Modernistiske og funktionalistiske tanker, der især havde været fremtrædende inden for arkitektur og kunst, blev introduceret og udviklet af intellektuelle som Poul Henningsen og det svenske ægtepar Gunnar og Alva Myrdal. Idealerne var helheden sat over delen, sundhed (lys, luft etc.), rationalitet og planlægning. Disse tanker gav sig især udtryk indenfor social- og sundhedspolitik.¹⁰ De gled dog også over i tanker om muligheder for rationelt at planlægge samfundsudviklingen. På universiteterne var der i 1930'erne blevet dannet socialistiske studiekredse blandt andet



Jens Otto Krag var en af de cand.politter, der havde stor indflydelse på Socialdemokratiets kurs og strategi i efterkrigstiden. Her smører han sin mad i sit køkken på Frederiksberg (1947) (ABAs billedarkiv)

indenfor medicin og nationaløkonomi. Med inspiration fra udviklingen i Sverige (Wickfors, Myrdal etc.) gled en række af disse "modernister" over i Socialdemokratiet, og tankerne kom således til at præge den socialdemokratiske efterkrigs politik.¹¹ Videnskabelig rationalitet, optimisme og en stærk tro på planlægningens muligheder danner denne åndeligt-kulturelle ramme for velfærdsstatsprojektets formulering.

Ideen om en velfærdsstat vokser frem

Med fare for efterrationalisering kan man allerede i den umiddelbare efterkrigstid se, hvordan velfærdsstatsprojektet begynder at tegne sig hos Socialdemokratiet. I programmet Fremtidens Danmark markeres en voldsom planlægningsstro inspireret ikke mindst af keynesianismen.¹² Der blev yderligere på kongressen i 1945 opstillet en række krav til kulturelle og sociale forbedringer, som pegede fremad.¹³ På det sociale område var partiet stærkt inspireret af den videnskabeligrationelle trend og mente at "... det sociale livs problemer gøres til genstand for en systematisk videnskabelig undersøgelse" via oprettelsen af et socialinstitut som i Sverige. Det skal dog bemærkes, at Socialdemokratiet ud fra et omfordelingssynspunkt var afvisende overfor universalistiske ordninger. En gruppe socialdemokrater (bl.a. Kaj Bundvad og Viggo Kampmann) bakkede dog efterhånden op bag Det radikale Venstres idé om en universel folkepension.¹⁴ Det lykkedes Socialdemokratiet støttet af især Det radikale Venstre at opnå nogle forbedringer på det sociale område, en politik som på kongressen i 1949 blev kaldt "social velfærds politik". Her blev også koblingen mellem velfærds politikken og økonomisk vækst meget klart formuleret af Hedtoft:

"I takt med vore økonomiske muligheder vil derfor en række forskellige forslag, som nu er under drøftelse, blive bragt frem for rigsdagen. Det er vor opfattelse, at man må gå etapevis frem, men efter en samlet slagplan, såle-

des at der bliver sammenhæng i reformarbejdet og således, at de mest påkrævede reformer tages først."¹⁵

Begrebet velfærdsstat optrådte på dette tidspunkt endnu ikke i den politiske diskussion, det kom først i de tidlige 1950'ere. Afsættet til debatten om og formuleringen af velfærdsstatsprojektet synes at komme med Socialdemokratiets tab af regeringsmagten i efteråret 1950. Den umiddelbare anledning var en debat om fortsættelse af smørrationeringen, men under dette lå økonomisk-finansielle problemer, og Socialdemokratiets manglende succes med at skabe politisk tilslutning til deres politik. Erik Ib Schmidt har således i sine erindringer peget på, at Hans Hedtoft så smørkrisen i 1950 som en kærkommen anledning til at slippe ud af de økonomiske problemer.¹⁶

Fra 1950 blev der i Socialdemokratiet ført en teoretisk diskussion om, hvorvidt partiet skulle vælge en fordelingspolitisk eller vækstpolitisk hovedlinje. Startskuddet til diskussionen var en artikel af Erik Ib Schmidt i partibladet Verdens Gang, der afviste både liberalismen, og den traditionelle socialdemokratiske vej med restriktions- og fordelingspolitik.¹⁷ Med formuleringen "Hvor glider vi hen?" blev den dagsaktuelle politiske krise set som udtryk for en generel krise i den socialdemokratiske tænkning. Artiklen var i sin form oplæg til en debat om, hvilken økonomisk politik Socialdemokratiet skulle føre. Fraværet af regeringsansvar gav mulighed for at overveje og nyorientere, og de økonomiske problemer gjorde det nødvendigt.

Schmidt så de seneste års udvikling som en styrkelse af den kapitalistiske markedøkonomi internationalt og nationalt. Liberaliseringen havde slået igennem. For Danmark betød den dårlige prisudvikling i landbrugseksporten, og den kommende aftagen af Marshall-hjælpen nye perspektiver for den økonomiske politik. Gjorde man ikke noget, ville valutaproblemet vokse drastisk. Løsningen var ifølge Schmidt en statsstyret rammeøkonomi, der kombinerede effektivitet og rationaliseringer med "sociale beskyttelsesforanstaltninger for den besiddelsesløse del af befolkningen".

Han afviste, at det var muligt at nå en mere retfærdig fordeling uden en produktionsfremgang. Opgaven for staten, og for Socialdemokratiet, blev derfor at sikre de bedste rammer for den. I den forbindelse fremhævede Schmidt, at det

"... vil utvivlsomt være berettiget at revidere den opfattelse, at det bliver arbejdsgivernes eller driftherrernes egen sag at prøve at forbedre effektiviteten."¹⁸

Denne opgave tilfaldt med andre ord staten. I artiklen ligger en afvisning af Fremtidens Danmark, der ifølge Schmidt byggede på en 1930'er tankegang. Afvisningen af programmet fra 1945 skal dog også ses i sammenhæng med dets symbolske placering.

Provokationen fik selvfølgelig ikke lov at gå uantastet hen. Den affødte flere, "hvor glider vi hen?"-indlæg i Verdens Gang, og diskussioner både i og udenfor partiet. Kritikken blev blandt andet fremsat af fremtrædende socialdemokrater som Per Hækkerup og Henry Grünbaum.¹⁹ Hækkerup stillede sig tvivlende overfor de af Schmidt opstillede økonomiske forudsætninger. Han tvivlede på, at liberaliseringen fremover ville fortsætte, og fremhævede alternative målsætninger som lige fordeling af goderne og trivsel på arbejdspladsen. Endelig påpegede han, at landets svage valuta-situation medførte en modsætning mellem liberaliseringstendensen og ønsket om fuld beskæftigelse. Grünbaums tanker gik mest på et ideologisk plan, hvor han argumenterede for en bevidstgørelse af arbejderklassen. Som led i det skulle der ske en udvikling af virksomhedsdemokratiet. Hans egentlige kritik af Schmidt drejede sig om dennes afvisning af Fremtidens Danmark.

De to indlæg viser besværlighederne med at opstille et realistisk alternativ til Schmidts tanker. Per Hækkerup siger da også, "Jeg skal ikke bestride, at højere levestandard først og fremmest vil kunne opnås gennem fortsat produktionsfremgang." Kritikken gik derfor reelt ikke længere end til at komme med en række tilføjelser. I sin replik "Vi må videre" erkendte Schmidt, at for-

delingssynspunktet ikke skulle kastes overbord. Men

"Efterhånden som arbejderne har fået fast ståsted i samfundet bør andre hensyn utvivlsomt i stigende grad tages i betragtning, og fordelingssynspunktet rummer efter min opfattelse ikke længere det store fremtidsperspektiv, som kan bære en bred politisk bevægelse som den socialdemokratiske."²⁰

Udviklingen i det danske samfund mod et moderne industrisamfund førte til, at en ny middelklasse voksede frem. Funktionærgruppen udgjorde i 1950 23% og i 1960 28% af de erhvervsaktive.²¹ Efterhånden som gruppen voksede forsøgte partierne at vinde indpas hos funktionærerne. Det gjaldt også for Socialdemokratiet. LO nedsatte i løbet af 1950'erne et funktionærudvalg, som skulle søge at få det voksende område ind i fagbevægelsen. Man skulle, som det blev udtrykt på et socialdemokratisk gruppemøde, ikke trække et jerntæppe ned mellem funktionærerne og partiet.²² Skulle Socialdemokratiet tiltrække funktionærerne måtte det imidlertid også varetage gruppens interesser på lovgivningsområdet. Det skete ikke uden problemer — Socialdemokratiet identificerede sig i høj grad med en mere traditionel arbejderklasse, og et af de politiske mål havde netop været dens ligestilling med funktionærerne. På sigt var der dog ikke nogen vej uden om at inddrage middelklassen, og som sociologen Erik Høegh understregede i Verdens Gang 1960, så måtte Socialdemokratiet erkende, at funktionærerne havde andre interesser end arbejderklassen, og at

"... hvis det vil være fremtidens parti og de fremtidige magthaveres parti skal opstille partiprogrammer, der fremdeles og hovedsagelig letter de sociale problemer for den nye middelklasse."²³

Der var behov for et nyformuleret socialdemokratisk projekt, der havde et bredere perspektiv end fordelingssynspunktet, og samtidig omfattede det. Det blev også antydnet, som ovenfor

beskrevet, hvordan Schmidt forestillede sig, det skulle se ud. Man kan indvende, som blandt andre Hækkerup og Grünbaum gjorde, at Schmidt krævede en klar arbejdsplan for de økonomiske midler, men var uklar og mere tøvende med hensyn til målet. Der er således ikke tale om, at Schmidt formulerede et velfærdsstatsprojekt, men han pegede på en pragmatisk kurs, som skulle få stor betydning for den fremtidige socialdemokratiske politik.

Et mere præcist bud på projektet, og støtte til Schmidts tanker, kom året efter i 1952 med Jørgen Paldams tanker om "Planlægning for velfærd". Paldam, der ligesom Schmidt var cand.polit., pegede på, at i forhold til målene:

"...flest mulige goder, en jævnere indtægtsfordeling, ens start for alle og industrielt demokrati, er det mere et teknisk spørgsmål, om man benytter sig af det ene eller det andet middel i den økonomiske politik."²⁴

Der blev således i forlængelse af Schmidts tanker lagt op til en fordomsfri og pragmatisk debat om midlerne — et opgør med en dogmatisk nationaliserings/socialiseringslinje. Paldam taler i stedet for om en rammeøkonomi, og vejen går via fuld beskæftigelse, eksportorientering, investeringer og effektiviseringer. Det økonomiske mål er forøgelse af den samlede produktion. Paldam introducerede for alvor velfærdsbegrebet, uden dog at komme med en færdig definition. Det fremgår dog, at begrebet ses som værende bredere end velstand.

Socialpolitikken blev udvidet fra at være hjælp til særligt trængende (en residual model) til at være et middel "til at sikre alle en vis tryghed i tilværelsen". Rækkevidden af denne formulering er uklar, men peger i retning af universelle sociale tryghedsordninger. Det passede godt med Schmidts tanker om, at fordelingspolitikken ikke alene kunne bære en bred politisk bevægelse som Socialdemokratiet. Det skal ses i sammenhæng med den tidligere nævnte interesse for den voksende funktionærgruppe. Udgangspunktet skulle imidlertid tages i den økonomiske politik, der var basis for at opnå de socialdemokratiske målsætninger.

Ligheds- eller omfordelingsmålet forsvandt ikke, men blev kombineret med et ønske om at sikre tryghed for alle. I lovgivningen blev idéen fastholdt gennem en nedtrapning af ydelser ved stigende indkomst, og i tankerne om en progressiv beskatning. Men man tilpassede sig den kapitalistiske produktionsmåde, og satte økonomisk vækst som forudsætning for opnåelse af de socialdemokratiske mål. "Planlægning for velfærd" blev kritiseret for at være for lidt socialdemokratisk, men Paldams tanker gjorde det muligt at knytte de kortsigtede politiske mål sammen med de langsigtede mål.

På kongressen i 1953 blev den af Paldam og Schmidt skitserede vej fortsat. I det af Krag formulerede arbejdsprogram blev forøgelsen af produktionen og lighedsmål sætningen koblet sammen. Den tidligere ministersekretær Niels Arup sammenfattede det således:

"De retningslinier for Socialdemokratiets samfundssyn og politik, som vedtoges på partikongressen sidst i juni måned, viser tydeligt partiets placering i centrum af dansk politik. Alle yderliggående standpunkter er omhyggeligt undgået. Partiet vil i sine bestræbelser for at udbygge en dansk velfærdsstat udogmatisk anvende både planøkonomi og privat initiativ - således som enhver regering uanset partifarve i den vestlige verden er nødt dertil."²⁵

Dette blev året efter udlagt som en tilpasning af den socialdemokratiske politik til en ny verden i bogen "Tidehverv og Samfundsorden". Den var redigeret af Jens Otto Krag, og indeholdt indlæg fra hele ni cand.politter herunder Erik Ib Schmidt, Jørgen Paldam, Henning Friis, K. B. Andersen og Viggo Kampmann.²⁶ Bogen var resultat af et studiekredsarbejde, som Krag havde taget initiativ til.²⁷ Krag skrev i indledningen, at der ikke var tale om et klart og entydigt program, men bogen fremtræder som et centralt indlæg i debatten. Tanken, som blandt andet Krag fremsatte, var en socialisme uden socialiseringer. Han ville dog fastholde målene med udvidelse af demokratiet, social tryghed, større frihed og større lighed. Paldam fulgte i sit indlæg op med en skelnen mellem målet

(social retfærdighed forstået som lige muligheder) og midlerne, som han mente, var mindre vigtige. Socialisering var et middel blandt andre, og Paldam mente, at tiden var løbet fra det. Socialdemokratiet skulle være mere fleksibelt og pragmatisk:

"Vi kan kalde det demokratisk socialisme, velfærdsstat eller rammeøkonomi. Navnet er dog ikke særligt vigtigt. Det afgørende er, om et sådant samfund kan give mennesket den centrale placering, som må være meningen med alle fremskridt."²⁸

Denne holdning blev videreført i de øvrige indlæg, hvor der blandt andet blev påpeget behovet for en aktiv kulturpolitik, sikring af den enkeltes indflydelse på eget liv, demokratisering af arbejdspladserne, sikring af investeringsniveauet og internationalt samarbejde. Det sidste var et karakteristisk træk hos gruppen af unge intellektuelle socialdemokrater. Selv om velfærdsstaten var et nationalt projekt, var orienteringen udadtil med til at skabe bredere horisonter og åbenhed overfor tidens strømninger.

På kongressen i 1957 blev dette pragmatiske og udogmatiske program velsignet, og velfærdsstatsprojektet begyndte at tage en mere klar form:

"Gennem en positiv produktionspolitik, der sigter mod at skabe gode arbejdsmuligheder for alle, skal velfærdsstaten udbygges og nye sociale og kulturelle fremskridt sikres."²⁹

Den "gammeldags" socialdemokratiske fordelingspolitiske strategi blev på denne måde underordnet vækst- eller produktionslinjen. Vækststrategien var tæt knyttet til de unge socialdemokratiske nationaløkonomer. Linjens stærkere position var således også en understregning af disses stærke rolle. Det viste sig tydeligt i en ændring af retorikken, hvor partiet i højere grad argumenterede med økonomiske fagtermer og henholdt sig til teoretiske overvejelser.

Det er klart, at den vækstpolitiske strategi

var mere tiltalende, og mindre fremmed for de borgerlige partier end linjen fra Fremtidens Danmark. Både hos Venstre og Det konservative Folkeparti blev der talt om, at sociale forbedringer kun kunne finde sted ud fra en økonomisk vækst. For Det radikale Venstre virkede tanken om en regulerende stat, der kunne bryde bølgerne mellem klasserne, som en tiltalende tanke. Forskellen lå så dels i vurderingen af, hvor meget der var råd til, og dels i at socialdemokraterne så væksten som et middel til at opnå socialdemokratiske mål.

At produktionspolitikken blev grundlaget for velfærdsstatsprojektet betød øget fokus på produktivetsforbedrende foranstaltninger og rationaliseringer især indenfor erhvervslivet. Planlægning skulle medføre effektivisering af hele samfundets drift. Industrien havde imidlertid svært ved at acceptere en statslig indblanding i industri strukturen gennem selektive tilskudsordninger. Resultatet blev derfor, at de socialdemokratiske regeringer nøjedes med generelle tilskud, og mindre industripolitiske initiativer som nedsættelse af kommissioner.³⁰

I den politiske debat blev effektivitets- og rationalitetsargumentet trukket frem for at motivere socialdemokratiske reformer. For eksempel argumenterede socialdemokraterne i 1951 under debatten om en ny arbejderbeskyttelseslov med, at "den er en direkte økonomisk gevinst for samfundet".³¹ I den politiske argumentation blev det almindeligt at overføre produktionsbetragtninger på andre områder, og for eksempel beskrive øgede sygehusudgifter som en god investering. En række nye uddannelses tiltag kan også ses i dette lys. Der blev satset på omskoling af arbejdskraften gennem erhvervsuddannelser, og en udbygning indenfor de offentlige undervisningstilbud, men også på den enkelte arbejdsplads skulle der sættes ind. I et samarbejde mellem arbejdstagere og arbejdsgivere skulle produktionen gøres så effektiv som mulig.

Blandt de stærkeste fortalere for rationaliseringer var den socialdemokratiske fagbevægelse. Den lagde vægt på rationaliseringer i form af produktionsplanlægning og tekniske forbedringer.³² For den enkelte lønmodtager på en

større virksomhed var det manden med stopuret, der var det mest tydelige tegn på, hvordan tayloristiske produktionsprincipper vandt frem. Ved nøje registrering af bevægelser og tidsforbrug kombineret med øget arbejdsdeling forsøgte man at gøre arbejdsgangen så effektiv og flydende som muligt. Det gav sig blandt andet udtryk gennem akkordlønnen. Der var dog i fagbevægelsen nogle grupper, der havde flere fordele end andre i mekaniseringen og automatiseringen. Især arbejdsmændene, der var hårdt ramt af arbejdsløshed, så rationaliseringerne som en trussel.³³

Et problem var, at når rationalitetsidealer fra makroplanets velfærdsplanlægning blev ført ned på mikroplan, fik det konsekvenser for den enkeltes arbejdssituation. I de fleste tilfælde foregik rationaliseringerne uden de store protester, især på grund af fagbevægelsens støtte, men i enkelte tilfælde førte udviklingen til konflikter. Et eksempel var "Philips-strejken" i 1954, hvor en medarbejder blev afskediget på grund af manglende effektivitet. Det førte til protester og arbejdsnedlæggelser. Fagbevægelsen og Socialdemokratiet kunne imidlertid dårligt stille sig imod udviklingen på mikroplan. Retorikken og den overordnede målsætning fangede.

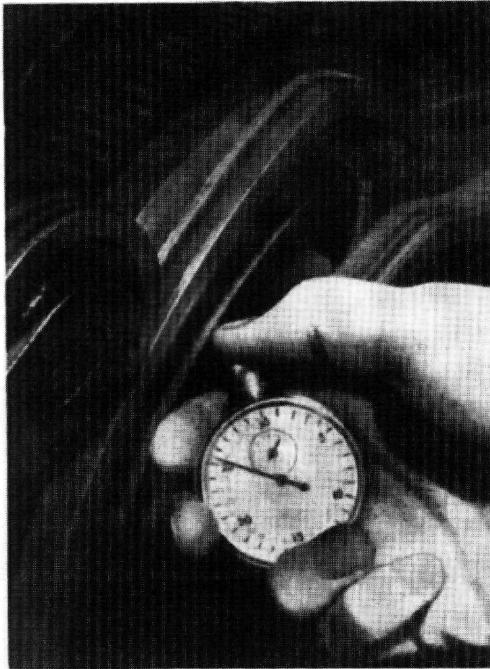
Den rationelle og mekaniske menneskeforståelse kom også til udtryk i forbindelse med etableringen af et pædagogisk institut i 1954.³⁴ Mennesket blev stillet op som et råmateriale, der som andre råstoffer skulle udnyttes mest rationelt. Ud fra en nationaløkonomisk helhedsbetragtning blev mennesket set som en del af det store samfundsmaskineri. Da rationalitetskravet og væksten var grundlaget for velfærdsprojektet, måtte Socialdemokratiet prøve at kompensere på andre fronter. Det skete primært gennem den sociale lovgivning. Niels Ole Finneman har i sin undersøgelse af det danske socialdemokratis idéhistorie også vurderet den begyndende integration af kulturen i velfærdsprojektet fra midten af 1950'erne, som et forsøg på at løse problemet.³⁵ Man skal dog være opmærksom på, at formuleringen af en kulturpolitik allerede var indledt på kongressen i 1945. Den foregik sideløbende med, og ikke

udelukkende som en "overbygning" på produktionslinjen.

Drivkraften i Socialdemokratiets kulturelle arbejde var Julius Bomholt. Han så kulturen som en demokratiserende og frigørende kraft. Socialdemokratiet havde allerede på kongresserne i 1945 og 1949 diskuteret kulturpolitikken, men den første klare udmelding kom i 1953 med bogen "Mennesket i centrum. Bidrag til en aktiv kulturpolitik", der var redigeret af Bomholt. Heri forsøgte en række socialdemokrater at formulere socialdemokratiske holdninger til kulturelle aspekter. Der blev talt om, at bibliotekernes opgaver var af pædagogisk art, om samfundets kontrol med filmproduktion og dens funktion som oplysningsmiddel og om musikopdragelse i skolen. På kongressen i 1953 gav tankerne sig kun udtryk i en kortfattet programudtalelse, men det var et varsel om, at projektet ville brede sig fra de traditionelle sociale spørgsmål. Der skulle dog gå nogle år endnu, inden der blev åbnet for en aktiv kulturpolitik i velfærdsstatsregi. I 1956 oprettedes Statens Kunstfond, men det var dog først med etableringen af Kulturministeriet i 1961, at der for alvor kom gang i udviklingen.³⁶

I løbet af 1950'ernes første år lykkedes det Socialdemokratiet at formulere rammerne for det velfærdsstatslige projekt. Økonomisk vækst blev stillet som en forudsætning for velfærdsstatens udbygning, og det betød, at rationalisering og planlægning af det økonomiske liv kom i højsædet. Tanken var, at staten skulle sætte rammerne for det økonomiske liv, og tage sig af den makroøkonomiske koordinering. Målene var en fortsat udbygning og bedring af den sociale velfærd og tryghed. Udover disse materielle mål opstilledes også en række kulturelle mål: Bedre uddannelsesmuligheder og en aktiv kulturpolitik. Der er ikke tale om en detaljeret masterplan. Man forholdt sig pragmatisk overfor midlerne, og opstillede et projekt, der omfattede hele nationen i et socialt og kulturelt fællesskab. Den overordnede samfundsplanlægning og rationalitet indebar, at man ikke entydigt kunne tage fra en social gruppe og give til en anden. Velfærdsstatsprojektets legitimitet skulle sikres gennem viden-

Lorents Petersen
 Islevhusvej 79 Brønshøj
 006



Stopuret. Se Axel E. Flints artikel om arbejdsstudier og arbejdsledelse side 130-133.

AF INDHOLDET:

Carl Johansen:
 Socialdemokraterne og
 verdensfreden
 Sigfred Pedersen:
 Disse er de ting, vi hoder
 Ivar Nergaard:
 Vi er enige om målene
 A. J. Fischer:
 Arbejdsbevægelsen
 i Israel

FÖRLAGET FREMAD

Verdens Gang

4

APRIL 1951

Produktion, økonomisk vækst og sociale forbedringer blev knyttet tæt sammen i de socialdemokratiske velfærdstanker. Debatten om denne kurs blev bl.a. ført i Verdens Gang. Her i nr 4, 1951, der handlede om rationalisering og produktion.

skabelig objektivitet, og ved at inddrage hele befolkningen i det sociale trykkesystem. Det betød, at Socialdemokratiet vendte sig mod funktionærgruppen, og blev mere positive overfor universelle socialpolitiske reformer. Det blev et helt centralt element i velfærdsstatens opbygning. Strategien pegede hen mod den konsensus, der opstod omkring velfærdsstaten fra begyndelsen af 1960'erne.

Man kan på det generelle plan trække lige linjer fra de i 1950'erne formulerede tanker, og velfærdsstaten som den fremtræder i de næste årtier. Midlerne tilpasses løbende det økonomisk og politisk mulige, og målet er tilpas uklart formuleret som den demokratiske socialisme. End ikke indenfor partiet var der enighed om rækkevidden af det begreb. Spørgsmålet er desuden, hvorvidt der var enighed om selve velfærdsstrategien i Socialdemokratiet. Det var partiets intellektuelle, især nationaløkonomerne, der viste vilje til at tænke mere pragmatisk i forhold til ideologien. De havde et holistisk syn på samfundet, og stod således i modsætning til de socialdemokrater der var knyttet til "kasserne" (a-kasserne, sygekasserne, boligbevægelsen etc.). Et markant udtryk for konflikten mellem de to grupper kom til udtryk under debatten om en sygesikringsreform sidst i 1960'erne. Her kæmpede den socialdemokratiske ordfører på området Niels Mørk, der var tidligere sygekassemand, indædt imod statsliggørelsen.

I løbet af 1950'erne vandt den pragmatiske holdning frem samtidig med, at cand.politernes position i partiet blev styrket, og den tekniske planlægningstankegang vandt frem i samfundet. Den muliggjorde, at partiet kunne favne bredt vælgermæssigt, og i realpolitiske forhandlinger ikke behøvede at støde Det radikale Venstre, Venstre og Det konservative Folkeparti fra sig. Den mere pragmatiske holdning overfor midlerne gav plads til politisk fleksibilitet og langsigtet taktik. Samtidig betød konsensuspolitikken og pragmatismen, at de øvrige partier fik mulighed for at præge de konkrete lovindgreb.

Bemærkninger til projektets realisering (1958-1968)

Ovenfor er beskrevet, hvordan en modernisering af samfundet og økonomisk vækst (lav arbejdsløshed) blev kædet sammen med ideer om sociale og kulturelle reformer. 1950'erne var generelt en vækstperiode, indtil slutningen af årtiet var væksten dog meget ustabil og arbejdsløsheden fortsat høj. Først i de gyldne tressere faldt tingene rigtig på plads. Det samme kan siges om velfærdsreformerne - i løbet af 1950'erne skete der en række forbedringer, men det var først i løbet af 1960'erne at velfærdsstaten, som vi kender den idag, blev udformet.

Udviklingen gik i retning af, at flere og flere blev omfattet af velfærdslovgivningen, at stigmatiseringen i forbindelse med modtagelse af offentlig hjælp forsvandt, og at staten kom til at spille en mere central rolle både med hensyn til udformning og finansiering. Det er det vi idag betragter som kendetegnene for den danske (nordiske) model: universalisme, socialt medborgerskab og skattefinansiering.

Blandt de vigtigste reformer kan nævnes folkepensionsreformen i 1956, der så at sige introducerede universalismen i Danmark. Den er derfor ofte blevet fremhævet som velfærdsstatens gennembrud.³⁷ Andre centrale reformer³⁸ var skolereformen i 1958, der pegede hen mod enhedsskolen. Revalideringsloven fra 1960 og forsorgsloven fra 1961 der for alvor introducerede en offensiv forebyggende socialpolitik, og helt afskaffede tabet af borgerlige rettigheder. Indførelsen af fuld folkepension for alle i 1964 (gradvist gennemført indtil 1970), og dertil knyttede forbedringer i invalidpensionen. En række dagpengereformer i løbet af 1960'erne der blandt andet betød, at staten skulle bære øgede omkostninger som følge af udsving i beskæftigelsen. Hertil kom en voldsom udbygning af det offentlige serviceudbud på en lang række områder.

Der var dog også områder, hvor det ikke gik helt så godt. På det boligpolitiske område blev de socialdemokratiske visioner ikke indfrie, og det samme gælder for en anden af 1960'ernes store satsninger, den indtægtsbe-

stemte tillægspension. Endvidere forblev det kulturpolitiske område velfærdsstatens stedbarn. Tiltagene på dette område var begrænsede, og mødte på trods af dette ofte meget voldsom modstand. Der kan peges på kunstfondsdebatten i 1965, og de voldsomme diskussioner om Bodil Kochs kulturcentre et par år senere.

Velfærdsstatsprojektets brede appeal og omfattende karakter bragte Socialdemokratiet i offensiven, og betød at de øvrige politiske partier måtte tage stilling. Socialdemokratiets alliancepartner i realiseringen af de sociale forbedringer der var projektets mål var Det radikale Venstre. Dette underlige parti i midten af dansk politik var spændt ud mellem på den ene side universalistiske socialpolitiske holdninger, og på den anden side liberalistisk inspirerede økonomiske ideer. Man kan sige at de radikales velfærdsprojekt kunne rummes indenfor det socialdemokratiske. Det blev i høj grad i dette spændingsfelt af velfærdsreformerne blev realiseret. Det radikale Venstre var med til at drive de sociale forbedringer frem, men satte samtidig grænsen for disses totale karakter. Det sidste ramte især det boligpolitiske område, og satte grænser for statens indblanding i produktionsfæren.

Venstre og Det konservative Folkeparti var langt mere tøvende overfor udviklingen. På et overordnet plan fremkom de to partier fra slutningen af 1950'erne med voldsomme udfald mod "den formynderiske velfærdsstat". Ordet velfærdsstat fik på den måde en så negativ klang, at det optræder bemærkelsesværdigt sjældent i den socialdemokratiske retorik. Betragter man imidlertid lovgivningsprocessen bag de enkelte velfærdsreformer tegner der sig et mere nuanceret billede af de to partiers holdninger. Især de mere gennemgribende reformer blev vedtaget med bred tilslutning i folketinget, og de to partier var afgørende med til at udforme lovene.

Under debatten om folkepensionsreformen i 1956 besluttede Venstre således efter først at have afvist, at sikre deres interesser gennem en aktiv deltagelse. Venstre udviklede i hele taget i løbet af 1960'erne en mere positiv og offensiv indstilling til velfærdsstaten. Det gav sig

udtryk i deres partiprogram fra 1963, og gennemopfordring til nedsættelsen af socialreformkommissionen i 1964. Baggrunden for dette skift skal sandsynligvis findes i en bred folkelig tilslutning til tanken om en velfærdsstat og et ønske om tilnærmelser til Det radikale Venstre. Venstre holdningsskift op til 1963 kan endvidere ses mere snævert i sammenhæng med eksplosionen i den statslige landbrugsstøtte 1961-1963. Erik Eriksen advarede således i Venstres folketingsgruppe i maj 1961:

"Vi skal passe på ikke at give det mere præg af socialpolitik end højst nødvendigt."³⁹

Venstre vendte dog efterhånden tilbage til de tidligere kritiske holdninger med den velfærdsstatskritik, der kom fra starten af 1970'erne (anført af Mogens Glistrup).

Det konservative Folkeparti var i højere grad end Venstre uden for de politiske forlig. En stor del af gruppen stemte således imod folkepensionen i 1956, partiet gik imod skolereformen i 1958, og Poul Sørensen gik kun meget tøvende med Venstre i forslag om en socialreform.

Velfærdsstatsprojektet opnåede en høj grad af hegemoni, og det lykkedes ikke de to borgerlige partier at opbygge noget reelt alternativ. Den fælles V-K-plan fra 1959 udtrykte en traditionel residual socialpolitisk holdning om, at den enkelte skulle tage vare på sig selv. Men hermed placerede de to partier sig i periferien af dansk politik. I løbet af 1960'erne bevægede de sig derfor henimod en accept af, at staten skulle levere social tryghed m.v. Det lykkedes kun i enkelte tilfælde som jordlovsafstemningen i 1963 at stikke en kæp i hjulet på udviklingen.⁴⁰

I den nyere forskning er der blevet lagt vægt på velfærdsstatens orientering mod middelklassen.⁴¹ Denne hastigt voksende og meget heterogene gruppe var på flere måder knyttet til velfærdsstaten. Dels fik flere og flere adgang til goderne, og dels var gruppen af offentlig ansatte hastigt voksende. Middelklassen betød et opbrud i de traditionelle klassestrukturer, og der var fra alle partier stærk interesse for at inddrage de "nye" befolkningsgrupper som en del af vælgerbasen.

Orienteringen mod middelklassen gav velfærdsstatsprojektet en meget bred appel, og var således med til at sikre en bred opbakning.

Denne middelklasseorientering og især den dertil knyttede brede politiske tilslutning til de enkelte reformer har på den ene side betydet begrænsninger i projektets ekspansion (fx ind på det boligpolitiske område⁴²). På den anden side er dette nok også en væsentlig del af forklaringen på den danske velfærdsstats meget stabile karakter. I Danmark har man hidtil kun oplevet en meget moderat demontering af velfærdsstaten sammenlignet med fx Storbritannien og Sverige.⁴³

Konklusion og perspektivering

Jeg har i denne artikel forsøgt at beskrive ideen om den danske velfærdsstat som et politisk projekt. Ideen om et socialt og åndeligt bedre samfund bygger på økonomisk vækst og lav arbejdsløshed. Dem der mere end andre drev dette projekt frem var gruppen af unge socialdemokratiske cand.politter. Denne "socialdemokratiske" forestilling opnåede fra slutningen af 1950'erne og op gennem 1960'erne hegemonisk karakter i det danske samfund, og var medvirkende til de meget voldsomme ændringer i samfundsstrukturer. Der kan fx peges på en voksende offentlig sektor, udviklingen af en stærkere stat, fremvæksten af en ny middelklasse.

Et væsentligt spørgsmål er, hvorvidt tankerne fra 1950'erne kan betegnes som en masterplan for velfærdsstaten. Henning Fonsmark har fx formuleret, at bogen Tidehverv og samfundsorden (1954) "er lige så foregribende for dansk velfærdsideologi som Hitlers Mein Kampf er for den nazistiske samfundsmodel".⁴⁴ Sammenligningens uforskammede uforsagt, så har jeg i denne artikel forsøgt at vise, hvordan der på den ene side blev formuleret et velfærdsstatsprojekt, der peger frem mod det samfund, vi kender idag. Men på den anden side var et af projektets særtræk netop pragmatismen. Socialdemokratiet fik ikke den samme magtposition som i Sverige, og for at sikre reformerne måtte man således inddrage

andre partier (og de dele af Socialdemokratiet der ikke var enige med politterne), hvilket igen skabte velfærdsstaten som et kludetæppe af adhoc-løsninger. Et af projektets styrker var vel netop dets evne til at spille sammen med de givne samfundsstrukturer. Man kan således kun på et meget, meget overordnet plan tale om en masterplan.

Årene fra 1968 til 1973 så at sige trak i begge retninger for velfærdsstatsprojektet. På den ene side blev der realiseret en række nye reformer, og på den anden blev der fra flere sider stillet spørgsmål ved projektets fundament.

Blandt reformerne kan nævnes sygesikringens statsliggørelse i 1970, dagpenge- og sygeforsikringsreformer, kommunalreformen og byrdereformen i 1970 og bistandslovens vedtagelse i 1974. Disse reformer peger samlet set i retning af mere velfærdsstat.

I samme periode begyndte en voksende venstrefløj at udvikle en stærk kritisk holdning til tanken om en velfærdsstat inden for rammerne af det kapitalistiske system. Fra anden side blev der skubbet til modernismen - både inden for kunsten, arkitekturen og filosofien, hvor folk som Foucault og Derrida dekonstruerede fundamentet for den videnskabelige objektivitet. Tankerne blev båret frem af en række anti-establishmentbevægelser, der satte helt nye målsætninger på den politiske dagsorden (fx fred, miljø, ligestilling).

Influeret af den ovennævnte kritik kom der også internt i Socialdemokratiet til debat om kursen. En række interne kritikere mente ikke, at den socialistiske profil var markant nok. Det førte blandt andet til øget fokus på lighedsproblematikken, hvor kritikerne mente, at målene langt fra var nået.⁴⁵ Den skærpede profil førte blandt andet til diskussion om, hvorvidt man skulle søge samarbejde med SF eller over midten, og var en del af baggrunden for, at Det radikale Venstre i 1968 gik i regering med Venstre og Det konservative Folkeparti.

Samtidig kom velfærdsstaten også under beskyldning fra højrefløjen. De tre politiske partier som så dagens lys i årene 1970-1973, illustrerer meget godt kritikken. Kristelig Folkeparti, der blev dannet i 1970, kan med sine

mærkesager (mod porno og fri abort) ses som en kristen-moral sk kritik af velfærdsstaten og det moderne samfund. Erhard Jacobsens Centrumdemokrater blev dannet som reaktion på tendenser til en venstredrejning i Socialdemokratiet efter længere tids strid i 1973. Den mest radikale kritik kom dog fra Fremskridtspartiet, der både med moralske og økonomiske argumenter vendte sig mod stat og socialpolitik. Ingen af de tre partier fik nogen stor direkte politisk betydning i første ombæring. Men der er meget, der tyder på, at Fremskridtspartiets kyniske og radikale kritik betød, at den mere konstruktive debat om velfærdsstaten døde hen i en årrække. Både blandt embedsmænd, politikere og socialpolitiske eksperter var der blevet rejst tvivl om velfærdsstatsprojektets videre færd fx i forbindelse med perspektivplanerne. Det virker som om, denne del af debatten døde hen efter 1973.

Velfærdsstatsprojektet befandt sig i vadestedet mellem at fortsætte sin ekspansion og at inddrage den nye kritik. Den kritiske iagttagelse af dagens debat kan stille sig selv spørgsmålet om, velfærdsstaten nogensinde er kommet ud af dette vadested.⁴⁶ Det interessante er, og det peger helt op til den debat vi har idag, at sammenlignet med udviklingen i fx Sverige eller i Storbritanien fører legitimitetskrisen, den økonomiske krise nok til en udbredt erkendelse af behovet for at lave velfærdsstaten om, men den fører ikke til tilnærmelsesvis så drastiske ændringer. Endnu.

Noter

1. Denne artikel bygger på dele af min besvarelse af Københavns Universitets prisopgave om "Velfærdsstatens udvikling i Danmark 1945-1973". Opgaven kan lånes på ABA.

2. Bob Jessop, *Staten og den samfundsmæssige regulering* i Grus, 1989, nr. 29, s. 21 ff; samme, *State Theory*, Cambridge 1990; Samme, *Putting States in Their Places* i Adrian Leftwich (ed.), *New developments in Political Science. An international Review of Achievements and Prospects*, Aldershot 1990. Den tilgang til studiet af velfærdsstaten, som jeg her plæ-

derer for, er også blevet "anbefalet" af Mogens Rüdiger, "Velfærdsstaten og de glade tressere. Bemærkninger om 60'ernes selvforståelse og forståelse af 60'erne", i *Arbejderhistorie* nr. 36, s. 28-37.

3. Jacob Torfing, *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*, København 1995. Det skal bemærkes, at Torfings undersøgelse mere er en test af hans teoretiske analyserammes anvendelighed end en decideret empirisk analyse. Den bringer dog alligevel spændende pointer frem.

4. *Ibid.*, s. 71. (min oversættelse)

5. Se fx Johnny Laursen, *De nye mandariner i dansk markedspolitik*. Jens Otto Krag og embedsmændene 1945-1962 i *Vandkunsten* 9/10, 1994, s. 132 ff; Niels Wium Olesen, *I en verden der lægger planer*. Det danske Socialdemokratis politiske linie fra 1945 til 1947, speciale AU 1995; Morten Thing, *Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie*, i *Social Kritik*, nr. 44, 1996, s.

1 Off. For en meget kritisk vurdering af cand.politernes virksomhed se Henning Fonsmark, *Historien om den danske utopi. Et idépolitisk essay om danskernes velfærdsdemokrati*, København 1990.

6. Et eksempel på en undersøgelse af netop økonomernes rolle for den svenske debat om velfærdsstaten er Agneta Hugemark, *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund 1994. Carl-Axel Gemzell, *Om politikens förvetanskaplignanda och vetanskapens politisering. Kring välfärdsstatens uppkomst i England*. Bd. 1-3, København 1989/1992 er et eksempel på en bredere analyse, der inddrager dette aspekt. En kort introduktion til professionsforskningen findes hos Karina Sehested, *Professioner og offentlige strukturændringer*, København 1996.

7. Sammenhængen mellem krig og politisk-sociale forandringer er bl.a. blevet påpeget af Carl-Axel Gemzell, *Första världskriget och den irländska konflikten* i *Historia och samhälls*, Studier tillägnade Jerker Rosén, Lund 1975; Anthony Giddens, *The Nation-state and Violence*, Cambridge 1985.

8. Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, London 1979, s. 128 ff.

9. Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley 1975, s. 70 ff. Poul Villaume, *Allieret med forbehold*. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik, Kbh. 1995 vurderer s. 389, at "... stigningstakten i de sociale ydelser sandsynligvis ville have været højere uden om den gennemførte oprustning - noget, de ledende politikere i øvrigt bredvilligt indrømmede også offentligt."

10. For en generel introduktion til dette se Lars Henrik Schmidt & Jens Erik Kristensen, *Lys, luft og renlighed*. Den moderne socialhygiejnes fødsel, Kbh.

1986; Jan Olof Nilsson, *Alva Myrdal - en virvel i den*

- moderna strømmen, Stockholm 1994. Eksempler på disse tankeganges påvirkning findes hos Signild Vallgård, Sygehuse og sygehuspolitik. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie 1930-1987, Kbh. 1992; Anne-Lise Seip, Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1970, Oslo 1994.
11. Se nærmere hos Morten Thing, 1996. En detaljeret gennemgang af denne nye rationalitets indmarch på det politiske område findes hos C.-A. Gemzell, 1989/1992.
 12. Se fx Niels Wiium Olesen, 1995.
 13. "Socialdemokratiets politiske, sociale og kulturelle krav" i Beretning fra Socialdemokratiets 24. kongres, 1945, s. 103 ff.
 14. Henrik Pers, Velfærdsstatens gennembrud i Danmark. Den politiske debat omkring folkepensionens indførelse, Kbh. 1981, s. 46.
 15. Beretning fra Socialdemokratiets 25. kongres, 1949, s. 65.
 16. Erik Ib Schmidt, Fra psykopatklubben. Erindringer og optegnelser. Kbh. 1993, s. 251 ff. Se endvidere Dan Larsen, "Smørstormen 25. oktober 1950", i B.N. Thomsen (red.), Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945, Odense 1994, s. 73 ff.
 17. Erik Ib Schmidt, "Hvor glider vi hen?", i Verdens Gang, nr. 8, 1950, s. 281ff.
 18. Erik Ib Schmidt, 1950, s. 288.
 19. Henry Grünbaum, "Beklageligt det ikke blev fulgt op..." i Verdens Gang, 1951, nr. 1, s. 13 ff; Per Hækkerup, "Hvor glider vi hen?" i Verdens Gang, 1951, nr. 4, s. 12 f. Til debatten i Verdens Gang bidrog endvidere en række andre bl.a. Ivar Nørgaard.
 20. Erik Ib Schmidt, "Vi må videre" i Verdens Gang, 1951, nr. 1, s. 18.
 21. Svend Aage Hansen & Ingrid Henriksen, Velfærdsstaten. Dansk socialhistorie 1940-1983, København 1984, s. 201 (tabel 13). En undersøgelse af funktionærgruppen findes hos Erik Høegh, "Den nye middelklasse -funktionærerne- politisk set", i Økonomi og Politik 1965, s. 127 ff.
 22. Socialdemokratiets folketingsgruppes mødeprotokol 7. april 1957.
 23. Erik Høegh, "Funktionærerne. Den nye middelklassens politik", i Verdens Gang, 1960, nr. 3, s. 87. I denne forbindelse kan peges på, at historikeren Peter Baldwin netop har understreget middelklassens betydning for velfærdsstatens universalistiske karakter. Se Peter Baldwin, The Politics of Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1870-1970, Cambridge 1990, s. 155.
 24. Jørgen Paldam, Planlægning for velfærd, Kbh. 1952, s. 11 (se også s. 95). Paldam var kontorchef i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og medredaktør af Verdens Gang. Hans tanker var allerede året før blevet fremsat i Verdens Gang ("En sag der skal løses", 1951, nr. 8, s. 301 ff)
 25. Niels Arup, "Socialdemokratiet - produktionens parti" i Verdens Gang, 1953, nr. 7, s. 244. Arup havde været ministersekretær for Buhl og Hedtoft.
 26. Jens Otto Krag (red.), Tidehverv og samfundssorden: En socialistisk orientering, Kbh. 1954.
 27. Erik Ib Schmidt, 1993, s. 250. Morten Thing, 1996 ser dette arbejde som en fortsættelse af studiekredsene fra 1930'erne. Et andet resultat af studiekredsen var den kulturpolitiske bog fra 1953 "Menneket i Centrum", redigeret af Bomholt.
 28. Jørgen Paldam, "Den demokratiske socialismes målsætninger" i Jens Otto Krag (red.), 1954, s. 78.
 29. Beretning fra Socialdemokratiets kongres 1957, s. 124.
 30. Hanne Rasmussen & Mogens Rüdiger, Tiden efter 1945, Bd. 8 i Gyldendals Danmarkshistorie, red. af Søren Mørch, Kbh. 1990, s. 97.
 31. Rigsdagstidende (Folketingets Forhandlinger) 1950-51, sp. 362.
 32. Marianne Rostgaard, "Fagbevægelsen og teknologudviklingen: Rationaliseringer og rationaliseringsdebat i Danmark i 1950'erne", i Årbog for Arbejderbevægelsens Historie, 1990, s. 111 ff. En lang række artikler i Verdens Gang diskuterede fordele og ulemper ved udviklingen, se fx Axel E. Flint, "Arbejdsstudier og arbejdsledelse", i Verdens Gang, 1951, nr. 4, s. 130 ff; Villy Nielsen, "Automatisering", i Verdens Gang, 1955, nr. 9, s. 264 ff.
 33. Se fx Kaj Petersens, formand for lager- og pakhusarbejderne, indlæg, "Videnskabelig arbejdsledelse" i Verdens Gang, 1957, nr. 4, s. 125 ff.
 34. Folketingstidende (Folketingets forhandlinger) 1953-54, sp. 3043; Svend Erik Nordenbo, Bidrag til den danske pædagogiks historie, Kbh. 1984, s. 84 f. Se også Peter Høeg, De måske egnede, Kbh. 1993.
 35. Niels Ole Finneman, I Broderskabets aand. den socialdemokratiske arbejderbevægelses idéhistorie, Kbh. 1985, s. 312 ff.
 36. Man kan dog pege på biblioteksloven fra 1946 og til dels tipsloven fra 1948 som skridt mod en kulturpolitik.
 37. Jf. titlen på Henrik Pers, 1981. Man kan stille spørgsmålstegn ved denne fremhævelse af netop reformen i 1956. Universalismen gjaldt kun pensionens såkaldte mindstebeløb - herudover var der et indtægtsbestemt tillæg. Endvidere er det måske mere korrekt at betragte udviklingen mod en universalistisk socialpolitik som et længere historisk forløb, se fx Søren Kolstrup, Fra kommunesocialisme til velfærdsstat. Velfærdsstatens rødder. Maribo 1996.
 38. For en nærmere gennemgang af disse og en række "mindre" reformer henvises til Klaus Petersen 1996;

- Jacob Christensen, Socialpolitiske strategier 1945-1972, Kbh. 1995 (manuskript).
39. Venstres folketingsgruppes mødeprotokol 10. maj 1961. Referatet formidler generelt et indtryk af, at Venstre på denne måde mistede deres "uskyld".
40. Betragter man reaktionerne i den socialdemokratiske folketingsgruppe efter afstemningsnederlaget, synes dette imidlertid at have gjort meget stærkt indtryk.
41. Se især Peter Baldwin, 1990; Jacob Christensen, 1995.
42. Det kom til udtryk i den socialdemokratiske folketingsgruppe på et møde 27. juni 1963 to dage efter nederlaget i jordlovsafstemningen, da gruppens formand Carl Pedersen konstaterede: "Vi har ikke været opmærksomme på at vi har skabt mulighed for flere ejendomsbesiddere hvorved mentaliteten ændres. Den 25/6 viste jo at vore folk ikke alle er så socialistisk indstillede som de siger."
43. Det er interessant, at i midten af 1980'erne blev den danske velfærdsstat udråbt som kriseram i forhold til de øvrige nordiske lande (og især Sverige). Se fx Gösta Esping-Andersen, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985; Steffan Marklund, *Paradise lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*, Lund 1988. Idag 10 år senere er dette billede vendt om, og det tyder på behov for en yderligere udforskning af den danske velfærdsstats historie.
44. H. Fonsmark, 1990, s. 156.
45. Se fx den stærkt kritiske Bent Hansen, *Velstand uden velfærd. En kritik af det danske klassesamfund*, København 1969. En slags svar på denne kritik er Mogens Lykketoft (red.), *Kravet om lighed. En redøgørelse for ulighederne i vort samfund og forslag til en politisk strategi, der kan skabe større lighed*, København 1973
46. Den dobbelthed er således kommen til udtryk i Socialforskningsinstituttets seneste undersøgelse, der groft sagt viser at folk både slutter op bag velfærdsstaten og vil have den lavet om. Se *Socialforskning, "Borgerne om velfærdssamfundet, Særnummer august 1995.*

- Socialpolitisk Forenings arkiv 1945-1973. I Rigsarkivet.
- Venstres folketingsgruppes mødeprotokol 1945-1973. I Rigsarkivet.

Litteraturliste

- Baldwin, Peter. *The Politics of Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1870-1970*. Cambridge 1990.
- Bomholt, Jul. (red.). *Mennesket i centrum*. København 1953.
- Borgerne om velfærdssamfundet. Særnummer af *Socialforskning*, august 1996.
- Beretning fra Socialdemokratiets kongres 1945-1957. Christensen, Jacob. *Socialpolitiske strategier 1945-1972*. København 1995 (Manuskript).
- Esping-Andersen, Gösta. *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton 1985.
- Folketingstidende 1953-1973.
- Finneman, Niels Ole. *I Broderskabets Aand. Den Socialdemokratiske arbejderbevægelses idéhistorie*. København 1985.
- Fonsmark, Henning. *Historien om den danske utopi. Et idépolitisk essay om danskernes velfærdsdemokrati*. København 1990.
- Gemzell, Carl-Axel. *Första världskriget och den irländska konflikten. I Historia och samhälls. Studier tillägnade Jerker Rosén*, Lund 1975, s. 141-156.
- Gemzell, Carl-Axel. *Om politikens förvetenskapliganda och vetenskapens politisering, krig välfærdsstatens uppkomst i England. Bd. 1-3*. København 1989/1992.
- Giddens, Anthony. *The Nationstate and Violence*. Cambridge 1985.
- Gough, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London 1979.
- Hansen, Bent. *Velstand uden velfærd, en kritik af det danske klassesamfund*. København 1969.
- Hansen, Svend AAGE & Ingrid Henriksen. *Velfærdsstaten. Dansk socialhistorie 1940-1983*. København 1984.
- Hugemark, Agneta. *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfærdsstaten*, Lund 1994.
- Høeg, Peter. *De måske egnede*. København 1993.
- Høegh, Erik. *Den nye middelklasse - funktionærerne - politisk set. I Økonomi og Politik 1965*, s. 127-155.
- Jessop, Bob. *Staten og den samfundsmæssige regulering. I Grus, 1989, nr. 29*, s. 21-41.
- Jessop, Bob. *Putting States in Their Places. I Adrian Leftwich (ed.), New Developments in Political Science. An International Review of Achievements and Prospects, Aldershoot 1990*, s. 43-60.
- Jessop, Bob. *State Theory*. Cambridge 1990.

Anvendt materiale

Utrykt:

- Det konservative Folkepartis folketingsgruppes mødeprotokol 1945-1973. I Rigsarkivet.
- Det radikale Venstres folketingsgruppes mødeprotokol 1945-1973. I Rigsarkivet.
- Socialdemokratiets folketingsgruppes mødeprotokol 1945-1973. I Folketingets Bibliotek.

- Kolstrup, Søren. Fra kommunesocialisme til velfærdsstat. Velfærdsstatens rødder. Maribo 1996 (Manuskript).
- Krag, Jens Otto (red.). Tidehverv og samfundsorden. En socialistisk orientering. København 1954.
- Larsen, Dan. Smørstormen 25. oktober 1950. I B.N. Thomsen (red.), Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945, Odense 1994, s. 73-100.
- Laursen, Johnny. De nye mandariner i dansk markeds politik. Jens Otto Krag og embedsmændene 1945-1962. I Vandkunsten 9/10, 1994, s. 132-144.
- Lykkesøft, Mogens (red.). Kravet om lighed. En redøgørelse for ulighederne i vort samfund og forslag til en politisk strategi, der kan skabe større lighed. København 1973.
- Marklund, Steffan. Paradise lost? The NNordic welfare States and the Recession 1975-1985. Lund 1988.
- Nilsson, Jan Olof. Alva Myrdal - en virvel i den moderna strømmen. Stockholm 1994.
- Nordenbo, Svend Erik. Bidrag til den danske pædagogikshistorie. København 1984.
- Olesen, Niels Wium. I en verden der lægger planer. Det danske socialdemokratis politiske linie fra 1945 til 1947. Upubl. speciale Århus Universitet 1995.
- Paldam, Jørgen. Planlægning for velfærd. København 1952.
- Pers, Henrik. Velfærdsstatens gennembrud i Danmark. Den politiske debat omkring folkepensionens indførelse. København 1981.
- Petersen, Klaus. Fra legitimitet til legitimitetskrise. Velfærdsstatens udvikling i Danmark fra 1945 til 1973. Upubl. prisopgave Københavns Universitet 1996.
- Rasmussen, Hanne & Mogens Rüdiger. Tiden efter 1945. Bd. 8 i Gyldendals Danmarkshistorie, red. af Søren Mørch, København 1990.
- Rigsdagstidende 1945-1953.
- Rostgaard, Marianne. Fagbevægelsen og teknologiudviklingen: Rationaliseringer og rationaliseringsdebat i Danmark i 1950'erne. I Årbog for Arbejdervælgens Historie, 1990, s. 111-134.
- Rüdiger, Mogens. Velfærdsstaten og de glade tressere. Bemærkninger om 60'ernes selvforståelse og forståelsen af 60'erne. I Arbejderhistorie, s. 28-37.
- Schmidt, Erik Ib. Fra psykopatklubben. Erindringer og optegnelser. København 1993.
- Schmidt, Lars Henrik & Jens Erik Kristensen. Lys, luft og renlighed. Den moderne socialhygiejnes fødsel. København 1986.
- Sehested, Karina. Professioner og offentlige strukturforandringer. København 1996.
- Seip, Anne-Lise. Veiene til velfærdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1970. Oslo 1994.
- Thing, Morten. Af velfærdsstatens tilblivelseshistorie. I Social Kritik, nr. 44, 1996, s. 10-19.
- Torring, Jacob. Politics, Regulation and the Modern Welfare State. København 1995.
- Vallgård, Signild. Sygehuse og sygehuspolitik. Et bidrag til det specialiserede sygehusvæsens historie 1930-1987. København 1992.
- Verdens Gang 1949-1960.
- Villaume, Poul. Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik. København 1995.
- Wilensky, Harold. The Welfare State and Equality. Berkeley 1975.

Abstract

Petersen, Klaus: On the Formulation of the Welfare State as a Political Project in the 1950's - a contribution to the history of the modern welfare state. Arbejderhistorie 4/1996 p. 62-78

A crucial feature of post-war Denmark is the emerging of the welfare state. From the early 1950's social democratic economists formulated thoughts of a society with economic growth and social security for everybody. During the '50's this political project was adopted as official social democratic party policy.

The policy emphasised economic growth and macro-economic tools within the framework of a market economy combined with an emphasis on social welfare reforms. The approach concerning what means were to be employed was very pragmatic, and thus open to broad political co-operation and especially to including the middle class through universal reforms.

During the '60s these thoughts developed into official - and almost unopposed - Danish policy. The realisation of this policy, however, was characterised by ad hoc solutions adapted to the shifting parliamentary majorities and economic possibilities.

Klaus Petersen, cand. mag., ansat på Grønlands Arkiv. Adresse: Reykjaviksgade 1, 1 tv, 2300 København S. Tlf. 32955606