

KOMMUNE- SOCIALIS- MEN

Et studie i kommunale velfærds pionerer

af Søren Kolstrup

I begyndelsen af århundredet igangsatte en række socialdemokratisk prægede kommuner gennemgribende reformer inden for skoleforhold, sundhedsvæsen, socialforsorg og boligområdet. Artiklen fremhæver, at den nedslidte byskole for børn med træsko blev erstattet af nye monumentale bygninger med plads til alle byens børn, og det skrantende fattighospital blev afløst af et moderne sygehus, der tiltrak alle byens borgere. Også kommunale boliger kom på den politiske dagsorden. Socialpolitikken antog en ny stødretning, hvor ret og pligt efterhånden erstattede skøn og almisse.

I perioden 1900 til 1920 indtog en række danske købstæder rollen som velfærds pionerer. Dette gælder især byer, hvor arbejderbevægelsen og dens parti, Socialdemokratiet, havde politisk styrke til at sætte sit præg på udviklingen. Jeg vil her med udgangspunkt i en indleveret afhandling om "Velfærdsstatens rødder - fra kommunesocialisme til folkepension" illustrere, at der i begyndelsen af århundredet gennemførtes reformer af en sådan tyngde, at de fortjener en særlig benævnelse - nemlig kommunesocialismen.¹ Denne betragtning fører frem til to hermed forbundne problemstillinger: Hvilken rolle spillede kommunerne i mellemkrigstiden? Hvilke metodiske overvejelser giver de fremførte betragtninger anledning til? Men først kommunesocialismens tidsalder og rimeligheden i at operere med en sådan epoke.

De gamle og humanismens ånd

"Humanismens ånd er kommet til Århus", udtalte socialdemokraten Peter Sabroe ved indvielsen af De Gamlers Hjem den 7. november 1904. Journalisten og afholdsmanden Lars Larsen-Ledet udbyggede synspunktet i Demokraten:

"...da jeg i går eftermiddags for første gang stod ansigt til ansigt med "De Gamlers Hjem", måtte jeg indrømme ... at Århus i én henseende — i omsorgen for de gamle — er mere end et hestehoved forud for andre europæiske storstæder, jeg har set ...de triste solfattige rum, hvor man knapt kan ånde, når man kommer udefra, er bleven afløst af lyse, luftige værelser med elektriske lamper, varmeapparater og ventilation. Der er endvidere spisestuer med solide, stilfulde møbler...værksteder for dem, der vil dyrke husflid, W.C., baderum.²

Tre år tidligere havde Københavns Kommune indviet et splinternyt alderdomshjem, der stod som et vartegn om nye tider. De gamle skulle ikke opmagasineres, men tildeles fysiske rammer, der kunne fremme deres livsfylde. Husfællerne, som beboerne dengang kaldtes, kom

til at færdes i omgivelser, som angav en standard, der rakte udover de ubemidlede vantekår. Her fandt man et haveanlæg med træer og buske, liggehaller, spadseregang, skyggefulde lysthuse og overdækkede pavilloner imod regn, der samledes om et springvand i anlæggets midte, samt funktionsopdelte rum med planter, billeder på væggene, kurvemøbler, toiletrum med porcelænsvaske ved hver afdeling og cirkulerende varmt vand til opvarmning af hjemmet. Efterhånden blev det almindeligt at afholde koncerter, aftenunderholdning og invitere til musik og sang.³

Også i mindre provinsbyer kan man iagttage en bevægelse bort fra den liberalistiske socialhjælpsstat med nødtørftig hjælp til de trængende, som vedtaget i 1891, og frem mod en situation, hvor de offentlige institutioner gjorde brug af tidens mest avancerede faciliteter.

I Nakskov, hvor Socialdemokratiet efter kommunalvalget i 1913 havde fået absolut flertal, skrev partiets lokale leder Sophus Bresemann i Lolland-Falsters Social-Demokrat februar 1916:

"...gamle udslidte mennesker har et uomtvisteligt krav på at få alle livsfornödenheder, ikke som nådegave, men som ret".⁴

Bresemanns programerklæring blev på en række centrale felter ført ud i livet. De gamle fik ret til at vælge egen læge som andre borgere, kontanthjælpen til de gamle blev sat i vejret, inspektøren for alderdomsforsorgen fik instruktion om, at han skulle hjælpe hver enkelt til rette med at søge forhøjelse, når der opstod behov. Det offentlige skulle pålægges pligt til at levere den ydelse, som Bresemann mente de gamle havde ret til. I 1916 blev der anskaffet klaver til alderdomshjemmet - mod Højres vilje - så de gamle kunne få sig en svingom. *"Selv de 90-årige konstaterer, at de kan svinge sig endnu"*, skrev Bresemann kry i 1917.⁵

De fremdragne eksempler illustrerer, at der efter århundredskiftet fandt et nybrud sted inden for den sociale lovgivning. Social hjælp blev i en række bysamfund tildelt med en mere rund hånd, og den ydmygende transbedøm-

melse blev i højere grad erstattet af et retsprincip - forstået som en ny sædvaneret til afløsning af tilfældighed og skøn. Også hvad angår skole- og sundhedspolitik kan der iagttages et sporskifte, især i byer hvor Socialdemokratiet havde politisk styrke til at gennemføre dele af deres program.

Skolen og kommunen

En vederlagsfri skole, hvortil børn fra alle samfundsklasser har adgang, er et indgroet element i den danske samfundsudvikling. En simpel historisk forklaring vil hæfte sig ved, at denne tradition kan føres tilbage til skoleloven af 1814 og det folkelige gennembrud omkring århundredskiftet. I forlængelse af denne betragtning tildeles bondebevægelsen og grundtvigianismen ofte æren for at have sikret en frisindet lovgivning præget af forskellige skoleformer. Skoleloven af 1903, senere skoleloven af 1937 og i mindre omfang 1958-loven angav flere forskellige måder at tilrettelægge undervisningen på. Det lokale selvstyre fik stor indflydelse på skolen. Der var undervisningspligt, ikke skolepligt.

Denne kontinuitetsbetragtning fordrer efter min bedømmelse et modspil, især hvis man hæfter sig ved byskolens udvikling. Her skal argumenteres for, at byskolen har været underkastet et yderst brudt forløb. I 1800-tallet kom skolesystemet i stigende omfang til at bære præg af classesamfundets markante delinger mellem høj og lav. I tiden efter 1850 skød friskoler frem på landet, og i byerne vandt betalingskolen indpas. Sidsnævnte kunne enten antage form af private skoler eller offentlige skoler for udvidet undervisning. Her blev børn af embedsmænd og det nye industri- og handelsborgerskab undervist. I de danske købstæder fandtes altså ikke nogen fælles skole hverken før eller efter 1903. Den offentlige skole i byerne blev udsultet og kunne på ingen måde hamle op med betalingskolenes faglige standard. I de kommunale skoler gik man i træsko og modtog en yderst begrænset undervisning, i de fine betalingskoler gik man i læderfodtøj og modtog udvidet undervisning. At den

offentlige, vederlagsfrie skole skulle blive det gængse mødested var ingenlunde givet. Hvorfor skulle borgerskabet sende deres børn i den offentlige grundskole med høje klassekvotienter og en begrænset læseplan, som betød et svagt udgangspunkt for at bestå optagelsesprøven til mellemskolen - den hellige indgang til eksamensskolen? Alt pegede i retning af et stærkt klassedelt skolesystem - også for grundskolens vedkommende.⁶

Trods disse perspektiver blev den offentlige grundskole efterhånden en sikker vinder og dermed et socialt integrationspunkt for børn fra vidt forskellige samfundslag. Fundamentet til den fælles, vederlagsfrie skole i byerne blev skabt gennem en række tovtrækkerier og sværds slag i de danske bysamfund mellem 1905 og 1920. Her stod løst sammensatte borgerlister, der undertiden udkrystalliserede sig som Højre og Venstre, over for den fremstormende socialdemokratiske arbejderbevægelse. De afgørende reformer blev vundet i perioden 1900 til 1920, enkelte steder strakte kampen sig frem til midten af 1920'erne. I Odense endnu længere!

Kampen for universalisme var det ene sigtepunkt for reformen af det lokale skolevæsen. Gennem afskaffelse af skolepenge, indførelse af heldagsundervisning (hvilket indebar at alle børn skulle møde kl. 8.), oprettelse af nye fag og indvielse af rummelige skolebygninger ønskede Socialdemokratiske - nogle steder i alliance med socialliberale kræfter - at gøre den offentlige skole til et fælles udgangspunkt for alle borgere.

Hertil kom et mere klassespecifikt mål. Skolen blev i en række tilfælde anvendt som redskab til fremme af arbejderbørnenes levevilkår gennem indførelse af nye fag og sunde, socialt berigende fritidsaktiviteter.

Denne reformproces var mere tydelig i nogle byer end andre. Nakskov er et perfekt eksempel på en købstad, hvor Socialdemokratiet på et tidligt tidspunkt gjorde den offentlige skole til en attraktiv løsning for også borgerskabets børn takket være indholdsmæssige reformer og et storstilet byggeprogram i årene efter 1913. Man etablerede nye små forskoler i byens

udkant, omkranset af skolehaver, hvor småfolket kunne blive i eget miljø, medens en hovedskole i byens midte opsamlede de ældste elever fra byens udkant og alle elever fra den indre by. Hertil kom nye gymnastiksale, folkebadeanstalt, indførelse af fag som skolekøkken, syskole, svømmeundervisning, sløjd og sprog. Der blev ikke sparet. Altsammen vederlagsfrit.⁷ I en by som Horsens var reformprocessen derimod mere langtrukket. Først i 1926 påbegyndte man her afskaffelse af skolepenge i den offentlige eksamensskole og den hertil knyttede underafdeling.⁸

Selv om de enkelte byer fremviser ret forskellige reformtempi, mener jeg dog, der kan argumenteres for, at byer med et stærkt socialdemokratisk islæt optrådte som pionerer. Opskriften var nogenlunde enslydende: De private skoler blev marginal i seret, den offentlige betalings skole afskaffet og den kommunale skole ændret til hele byens skole. Til en fælles institution.

Forløbet kan yderligere tydeliggøres med udgangspunkt i Københavns historie. Kampen for den fælles skole forløb i tre tempi.

I 1908 indførte man samme undervisningsplan for såvel betalings- som friskole og udhulede dermed grundlaget for kroneskolerne, der var det populære navn for den københavnske betalings skole. 1908 var ligeledes året, hvor man gennemførte kommunal mellemskole, der tilbød gratis undervisning og skolemateriale.⁹ Skellet mellem friskole og offentlig betalings skole bestod fortsat, men de to skoleformer havde fået samme indhold og undervisningslængde. Den nedarvede skolestruktur begyndte at krakelere. Der var dog stadig konservative kredse, som med næb og klør forsvarede de gamle kroneskoler. Hertil kom en række private skoler, hvor skoleafgiften spændte fra 3,50 og helt op til 18 kr. om måneden.¹⁰

Først efter en uforsonlig kamp mellem de borgerlige og Socialdemokratiet blev kroneskolerne afskaffet og delingen efter stand bragt til ophør. Fra 1. april 1915 omdannedes alle kommunens skoler til vederlagsfrie institutioner. Som andre steder i landet fremførte Socialdemokratiet, at indførelse af en fælles skole

ville give børn fra forskellige sociale kår mulighed for at berige hinanden og føre til en højnelse af skolen som helhed.¹¹

I 1917 stod det foreløbig sidste slag i kampen for en fælles skole med lige adgang for alle. Straks efter Socialdemokratiets kanonsejr ved kommunalvalget i 1917, tilkendegav partiet, at man ville fjerne kommunens tilskud til de private latin- og realskoler. Socialdemokratiet betragtede den højere eksamensskole som en skole for overklassens børn, der snarest burde indlemmes i et offentligt skolevæsen uden skoleafgifter. Resultatet blev, at kommunen overtog de fleste eksamensskoler, staten en mindre del. Den socialdemokratiske foregangskommune måtte imidlertid gå på kompromis. Med loven af 20. marts 1918 vedtog Rigsdagen, at der skulle indføres en skoleafgift for bedrestillede folks børn opkrævet med et stigende beløb ved stigende indtægt. Socialdemokratiet i København præciserede imidlertid, at partiet fortsat ville arbejde for skoleafgiftens totale fjernelse for at undgå social diskriminering.¹²

Den kommunale friskole, der i begyndelsen af århundredet havde karakter af en ren fattigskole, blev således skridt for skridt forvandlet til en fælles skole, medens den offentlige betalingskole blev afskaffet og de private skoler trængt i defensiven. Når rig som fattig henvises til samme skole, vil skolen blive så god, som de rige ønsker det, lød den socialdemokratiske filosofi. Denne strategi blev i vidt omfang ført ud i livet - mere nogle steder end andre. De socialdemokratiske prægede byer gik foran.

Det fælles sygehus

Fortællingen om den fælles skole har sine paralleller til historien om det fælles sygehus. Også det offentlige sygehus kan anskues som et resultat af en langsigtet historisk trend med rødder tilbage i enevældens historie. En sådan tolkning overser imidlertid, at byens sygehus blev underkastet et radikalt funktionsskifte i årene efter århundredskiftet. Provinsens skrantende sygehus (måske med Århus som en betydelig undtagelse) blev afløst af nye hospitalsbygninger, der rummede plads til folk på fat-

tighjælp, sygekassens medlemmer og de velbærgede. Det skelsættende bestod altså ikke i et offentligt hospital — et sådant havde man haft langt tilbage i tiden. Derimod fungerede de nye hospitalsbygninger, der gjorde brug af lægevidenskabens nyeste landvindinger inden for bl.a. kirurgi, til gavn for hele befolkningen, alt medens de private klinikker og katolske hospitaler blev trængt i baggrunden. Høj som lav søgte nu det offentlige hospital. Der var ikke tale om vederlagsfrie sundhedsydelser for alle borgere, men en offentlig ydelse finansieret gennem såvel offentlige midler som patientbetaling: De velbærgede over sygekassegrænsen betalte af egen lomme, medens den store gruppe af såkaldt ubemidlede - d.v.s. arbejderklassen og dermed ligestillede — i stigende omfang fik finansieret et sygehusophold af sygekassen, der hvilede på medlemsfinansiering og offentlige tilskud. I København, hvis befolkning var begunstiget af ekstremt lave takster (60 øre for sygekassepatienter, det dobbelte for selvbetalende), nærmede man sig i virkeligheden en realisering af Socialdemokratiets gamle krav fra 1880'erne om en total offentlig finansiering af udgifterne til sundhedspleje. Patientbetalingen udgjorde i hovedstaden en vigende andel af de samlede udgifter.¹³

Den skitserede proces kan illustreres med udgangspunkt i Horsens. Omkring århundredskiftet var byen medejer af et gammelt sygehus med plads til 24 senge - 24! - der blev drevet af byen i samarbejde med Vejle og Skanderborg amt. Hospitalet fungerede som opmagasineringssted for skrøbelige fattiglemmer med enkelte plejepladser til *"den dannede middelklasse"*. Af et indlæg i Horsens Social-Demokrat i 1902 fremgik, at byens sygehus var alt for lille og arnested for et righoldigt lager af raceægte baciller, der let afstedkom difteritis og anden sygdom.¹⁴ Indlægget skulle formodentlig gøde jorden for et nyt hospital. Vende-punktet indtraf i sommeren 1908, hvor man indviede byens nye sygehus. Efter lange og seje politiske tovtrækkerier siden slutningen af 1800-tallet var det lykkedes at forvandle fattighospitalet til et moderne sygehus beregnet til omkring 100 patienter med afdelinger for



Hos skoletandlægen 1944. Danmarks første kommunale skoletandklinik blev oprettet i Esbjerg i 1907. (Esbjerg by historisk arkiv)

medicin, kirurgi, røntgenundersøgelser, epidemiske sygdomme og tuberkulose.

Fattiglemmernes gamle hospital var blevet udskiftet med nye bygninger, der gav plads for en bred vifte af patienter og professionelle behandlere. Sygeplejersker, overlæger, reserve-læger og kandidater havde erstattet vågekoner og en tilsynsførende læge.¹⁵

Forebyggende sundhedspleje

Tesen om de fælles institutioners fremmarch og universalismens udbredelse i dele af bykulturen ved århundredets begyndelse kan yderligere underbygges ved at belyse den forebyggende sundhedsplejes opståen og udvikling. Skolelægens og skoletandlægens ydelser var normalt for alle og vederlagsfri. Den første permanente skoletandlæge indførtes i Esbjerg 1907, efter at Socialdemokratiet to år tidligere havde erobret byrådsflertallet som det første sted i landet. De borgerlige tog afstand fra den

nye klinik og betonedede i stedet familiens ansvar for børnenes handlinger, ikke mindst når disse frit væk fik lov til at slikke og ryge tobak. Socialdemokratiets førstemand J.P. Sundbo argumenterede derimod uden forbehold for en offentlig tandpleje, der udnyttede sundhedsvidenskabens landvindinger til alles bedste.

At udbrede oplysning og kaste lys ind over uvidenhedens mørke var et anliggende for fællesskabet, hvis det stod til Sundbo og hans folk.¹⁶ I de fleste byer agiterede Socialdemokratiet for den vederlagsfrie behandling såvel for rig som fattig for at hindre social diskrimination - ganske som i spørgsmålet om skolegang og skolemateriale. Retten til at beholde sine tænder tilkom alle borgere - også arbejderklassens børn - ifølge Sophus Bresemann i Nakskov. Han ville social lighed og måtte derfor agitere for lige og gratis adgang til tandlægestolen. Der kunne dog være undtagelser fra denne linje som i Århus, hvor partiet accepterede opkrævning af en mindre afgift.¹⁷

En parallel argumentation kan genfindes i skolelægespørgsmålet, hvor hygiejnebevægelse og fremsynede læger ofte i alliance med Socialdemokratiet pegede på en forebyggende indsats til gavn for alle borgere. (I Århus var Socialdemokratiet dog inaktiv på dette felt) Skulle systemet være effektivt måtte det være vederlagsfrit. I de fleste byer havde skolelægen dog udelukkende en kontrollerende funktion, der skulle hindre udbredelse af epidemier. Men i enkelte tilfælde som i Nakskov blev skolelægen en institution, der fik bemyndigelse til at gribe forebyggende ind over for børnefamilierne. Her var skolelægen heltidsansat, og der blev oprettet en klinik, hvor læge og sygeplejerske forestod undersøgelse og behandling i samarbejde med forældrene. Børn, der kom fra familier ramt af tuberkulose, blev underkastet løbende kontrol. I 1922 indviede kommunen friluftsskolen Urnegaard beliggende ved vandet på nordkysten af Lolland, hvor blege, magre og kirtelsvage børn fik adgang til undervisning i frisk luft under observation af skolelægen.¹⁸

Også skolebespisning må ses som led i en forebyggende indsats, hvor de socialdemokratiske prægede kommuner insisterede på kommunalisering. I dette tilfælde var det dog kun enkelte steder universalismen introduceredes. De fleste steder fastholdt man en trangsgrense mellem børn af bemidlede og velbærgede, men i Nakskov, Helsingør og til dels i Esbjerg blev det universalistiske princip ført frem i tiden før 1920. I 1918 argumenterede Nakskovs socialdemokratiske opinionsdannere således for, at skolernes grødbespisning burde omfatte ethvert skolebarn - i modsat fald frygtede man, at der ville opstå drilleri og kiv mellem børn fra forskellige sociale lag. Fra borgerligt hold talte man derimod om familiernes ret til selv at bestemme over børnenes ernæring og dermed retten til at blive fritaget for den offentlige grød. Socialdemokratiet gik af med sejren.¹⁹

Skolebespisningens historie afspejler bevægelsen fra begrænset filantropisk hjælp til en mere omfattende kommunal indsats for skatteborgernes penge, men stadig med bevarelse af en trangsgrense. Det er dog bemærkelsesværdigt, at enkelte byer eksperimenterede med det

universalistiske princip længe før loven af 1948, der åbnede for skolebespisning til alle børn uanset forældrenes kår.²⁰

Boligen

Socialdemokratiene søgte også at overskride den skarpe demarkationslinje mellem reproduktion og produktion, mellem offentlig og privat drift. Kampen for kommunale boliger er udtryk for en sådan grænseoverskridende indsats, hvor partiet arbejdede for en bolig til alle i de større bysamfund. I denne sag gik man direkte til angreb på privatkapitalens eneret til at investere i byggeri. De borgerlige var afvisende og med langt større konsekvens end når talen faldt på reformer inden for skole, sundhed og ældreforsorg. I mange byer opgav arbejderpartiet at agitere for kommunale boliger, modstanden var for voldsom, men i byer som Esbjerg, Nakskov og ikke mindst København kan man spore en indsats for kollektive boliger længe før boligkrisen i 1916.

København blev på dette felt en foregangskommune. Fra slutningen af 1890'erne fremsatte partiet gang på gang forslag om kommunale boliger i hovedstaden, men uden større held. Både Højre og de liberale vendte sig imod projekter, der kunne bebyrde det kommunale budget og påføre de private ublu konkurrence. Også de socialliberale, der gled over i Det radikale Venstre, nærede stor betænkelighed ved offentlige boliger, men det unge parti var ikke afvisende over for støtte til byggeselskaber, ligesom det åbnede en dør på klem for begrænsede eksperimenter med kommunalt byggeri.²¹ Resultat: Ved Valby Gasværk oprettede Københavns Kommune endelig i 1908 tre boligblokke, der fremtrådte som mønstereksempel på lejlighedsbyggeri efter datidens målestok. Det var dog først i efteråret 1916, at Borgerrepræsentationen under indtryk af boligkrisen med et snævert flertal traf beslutning om igangsættelse af et omfattende offentligt byggeri.²²

De kommunale boliger var kommet for at blive. De udgjorde den ene søjle i hovedstadens boligpolitik. Den anden søjle kom til udtryk i samarbejdet mellem først kommune og bygge-



Arbejdernes Andels Boligforening Ålholmvej, opført 1919-20. (ABA)

foreninger, senere mellem kommune og socialt byggeri, der fik adgang til offentlig jord på favorable vilkår. Hermed skabtes et forbillede for andre kommuner som Esbjerg, Århus, Fredericia, Odense m.v. Den kommunale boligstøtte blev her koncentreret om selskaber, hvor de offentlige midler ikke kunne kapitaliseres, men var bundet til forbedring af eksisterende boliger og udvikling af nye. Denne linje blev yderligere udbygget i 1920'erne, hvor Københavns Kommune stillede krav om båndlæggelse af det støttede byggeris prioritetsopsparring, også når det drejede sig om private byggeselskaber.²³

Endnu engang får vi illustreret, at væsentlige dele af kampen for et udvidet socialt sikkerhedsnet startede i en række store og mellemstore byer. Da man i Rigsdagen 1916 til 1922 drøftede og vedtog en række gennemgribende boliglove, blev København anvendt som forbillede.²⁴

Kommunesocialismen - en relevant overskrift?

Den socialdemokratiske reformindsats i perioden 1900 til 1920 har jeg valgt at benævne kommunesocialismens æra. Valget af denne overskrift og den hermed forbundne tolkning kræver en nærmere præcisering:

Begrebet kommunesocialisme er i overensstemmelse med de gamle socialdemokraters selvforståelse. De omtalte selv deres reformindsats i de danske industribyer ved århundredets begyndelse som kommunesocialisme, der blev opfattet som den første forpostfægtning frem mod den endelige erobring af statsmagten. Man havde en enkel og ligefrem opfattelse af kapitalismens forsvinden. Gennem erobring af først kommune og siden rigsdag - støttet af den faglige indsats og arbejdet i kooperationen anså man det for muligt skridt for skridt at indføre en nye tids samfundsorden: Socialismen. Kommunesocialismen var et internatio-

nalt fænomen. På den internationale kongres i Paris i år 1900 vedtog de delegerede en resolution, der indskærpede betydningen af en kommunalpolitisk indsats. Det var socialisters pligt at arbejde aktivt for kommunalisering af transportmidler, badeanstalter, sygehuse m.v., så disse virksomheder og institutioner kunne fremstå som mønsteranstalter for både de ansatte og for almenheden. Med socialister ved roret skulle kommunen gå i spidsen og fremvise resultater, der i kraft af eksemplets magt kunne styrke den socialistiske bevægelse.²⁵

Det springende punkt er imidlertid, om byernes reformbevægelse i begyndelsen af århundredet var af en sådan karakter og et sådant omfang, at det er relevant at tale om en særlig epoke? Dernæst. Er det overhovedet rimeligt at anvende begrebet kommunesocialisme, som leder tanken hen på Socialdemokratiet og den internationale arbejderbevægelse som den afgørende dynamo bag reformerne?

For at undgå enhver misforståelse. Danmark kan ikke fremvise en mønsterkommune, der fuldt ud realiserede Socialdemokratiets socialpolitiske hovedkrav, men man kan fra århundredets begyndelse registrere en ny stødretning i byernes reformarbejde - hen mod lidt mere lighed. Den liberalistiske socialhjælpsstat blev rullet tilbage. Det offentlige byggeri for skolebørn, syge, gamle, småbørn og boligløse vidner om en ny tendens. Fællesskabet påtog sig et større ansvar. Selv boligpolitikken blev til sidst en integreret del af velfærdspolitikken. I de fleste tilfælde vedrørte det sociale sikkerhedsnet den store gruppe af ubemidlede, der rakte ud over arbejderklassen, men det er bemærkelsesværdigt, at der tillige kan identificeres en tendens til universalisme på enkeltstående områder. Et perspektiv som først for alvor foldede sig ud i efterkrigstidens danske velfærdsstat.

At den socialdemokratiske arbejderbevægelse var den afgørende drivkraft bag reformerne står næppe til diskussion. Men det må samtidig pointeres, at partiet ikke stod alene. Kommunesocialismen udfoldede sig i en tid, hvor økonomisk vækst, teknologisk fornyelse og en vældig tro på fremtiden skabte grobund for reformer. Der var grøde i luften. Hygiejnebe-

vægelsen, kvindebevægelsen, lægevidenskabens, de nye tandlæger, lærerne, pædagogerne og arkitekterne var mulige allierede for det unge arbejderparti.

Over for min stærke betoning af Socialdemokratiets rolle vil nogle måske anføre en moderniseringsopfattelse, der betoner, at industrialisme, vandringen fra land til by, social forandring og opløsning af de gamle fællesskaber før eller siden fremkaldte behov for politisk forandring. Ud fra denne synsvinkel har arbejderbevægelsen allerhøjest bidraget til at fremskynde en proces, som måtte komme før eller siden. Moderniseringsteorien rummer mange facetter spændende fra en markant deterministisk position, hvor velfærdsstaten ses som et funktionelt svar på et industrialiseret, arbejdsdelt samfund og frem til en mere blød moderniseringstolkning, der åbner for en begrænset aktøranalyse, hvor reformpionerer gav velfærdsstaten en særlig farve gennem f.eks. universalismeperspektivet og betoningen af social hjælp som en retting.

I min undersøgelse har jeg især søgt at dokumentere Socialdemokratiets initiativtagende og dagsordensættende rolle gennem komparative studier på kommunalt niveau, men samtidig betonet, at historiens store reformaktør selv var barn af en bestemt epoke, som iltede til reformer. Socialdemokratiet optrådte i en specifik historisk situation som den udfarende kraft, men hermed er også understreget den politiske aktørs afhængighed af ydre, gunstige strukturer.

Behovet for analyser på flere niveauer

Kommunesocialismen fremstår som en påmindelse om, at velfærdsstaten og dens historiske rødder må undersøges på flere niveauer. I den hidtidige forskning har vægten været lagt på det nationale niveau med statsmagten som omdrejningspunkt. Hermed bortrationaliserer man imidlertid det lokale statsapparat, det snævre samspil mellem selvhjælpsorganisationer og deres kommunalisering samt den mulige effekt heraf på landsplan. Opgaven består efter min bedømmelse i en analyse af det civi-

le netværks niveau, det kommunale og statslige niveau og deres indbyrdes samspil. Men mere end det. Det kommunale niveau rummer i sig selv en selvstændig dynamik, hvor pionerkommunerne havde deres egen hierarkisering. Nogle var først ude med en kollektiv boligpolitik, andre med skolereformer, atter andre med sundhedsarbejde. Den decentrale statsstruktur i begyndelsen af århundredet åbnede for eksperimenter og løsninger - til efterfølgelse i andre kommuner og på landsplan.

Jeg ser opgaven som to-leddet. Der er dels behov for undersøgelser på de enkelte niveauer, dels behov for overordnede kausalanalyser, som sætter focus på de tre niveaues indbyrdes påvirkninger af hinanden. Sådanne analyser kan samtidig være med til at pointere, hvordan den enkelte dimension har gennemløbet funktionsændringer. Engang var Københavns kommune en frontløber, der dannede forbillede for staten og andre kommuner, senere blev kommunen i højere grad en implementeringsagent for statsmagten og dens rammelove. Også i denne fase kan der tegnes et hierarki af kommuner, der med forskellig styrke realiserede Rigsdagens love inden for f.eks. bolig- og skolepolitik efter den socialdemokratisk-radikale reformperiode 1936 til 1939. I min egen undersøgelse har jeg blot prøvet at sætte focus på enkelte af disse forbindelseslinjer. Et arbejde forestår!

Det er min opfattelse, at den her tegnede undersøgelsesmodel også er relevant, efter at reproduktionsforholdene blev gjort mere ensartede gennem en tiltagende statslig finansiering: En proces der startede med alderdomsunderstøttelsesloven af 1922, hvor retsprincippet blev forbundet med maksimaltakster - ikke minimumstakster som Socialdemokratiet ville det. Senere fulgte Steinckes socialreform i 1933, der ligeledes rummede et løft for udbetaling af sociale ydelser og frem til efterkrigstidens højkonjunktur. Det springende punkt er da, om kommunen har taget initiativ til nye velfærds politikker i tiden efter 1933, hvor den er blevet aflastet gennem stadig flere statslige initiativer? Jeg har påpeget, at nogle kommuner mere end andre blev statens isbrydere, men man kan også overveje, om jeg overser en vig-

tig pointe: Måske fik kommunerne netop kræfter til at tage initiativer på helt nye felter i takt med statens stedse stigende indflydelse? Måske gav den øgede statsrefusion i tiden efter 1933 kommunerne mulighed for at markere sig på helt nye felter?

Inden for skoleområdet ved vi således, at nogle af egen drift og med egne midler åbnede for eksperimenter under efterkrigstidens højkonjunktur, (f.eks. Erhard Jacobsens Glad-saxe)

Betingelserne for sådanne analyser synes at være til stede. Byhistorier kan ofte udgøre rygraden i disse undersøgelser, og stadig flere steder dukker der professionelle historikere op på det lokale kommune- og byarkiv; endelig er de centrale statistiske undersøgelser blevet hyppigere og mere regelmæssige op gennem århundredet.²⁶

De geografiske variationer må medtænkes i den nationale historie for at tage højde for den sammensatte samfundsformation. Samtidig åbner lokale studier mulighed for righoldige komparative studier, hvor historikeren gennem systematiske iagttagelser kan indkredse de materielle og socio-politiske drivkræfter bag velfærdspolitiske nybrud.

Noter

1. En nærmere argumentation for dette synspunkt findes som sagt i min undersøgelse: *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, indleveret som Ph.D. afhandling på RUC august 1996. Udkommer som bog på SFAH.
2. *Demokaten* 7.11. og 11.11. 1904.
3. Herman Albertsen: *Københavns kommunes alderdomshjem*, i: *Staden Københavns gamle* 5.-10. april 1918 s. 5-9.
4. *Lolland-Falsters Social-Demokrat* 10.4. 1913, 17.2. 1916.
5. *Uddrag af Nakskov byråds forhandlinger 1913-14* mødet 9.4., 8.12. 1913. S. Bresemann: *Kommunalt styre i Nakskov*, Nakskov 1917 s. 37f.
6. Denne problemstilling er behandlet i min artikel: *Den fælles vederlagsfrie skole. Kampen om købstadsskolerne 1900 til 1920 med udgangspunkt i Nakskov og Horsens*, i: 1066 nr. 2 1995. Nærværende afsnit er en lettere omarbejdnig af dette indlæg, dog har jeg her valgt primært at illustrere reformprocessen med udgangspunkt i København.

7. Nakskov er særskilt behandlet i min artikel: *Da Nakskov gik i spidsen - om skole og sundhedsreformer i Nakskov 1907 til 1920*, i: *Lolland-Falsters historiske samfund årbog 1994*.
8. Skolevæsenet i Horsens er behandlet af J. K. Jensen: *Borger- og almueskolevæsen i Horsens. I tiden 1860-1938*, Horsens 1938. I ovennævnte indleverede afhandling er ligeledes foretaget en undersøgelse af byens skolevæsen.
9. Hans Kyrre og H.P. Langkilde: *Byens skole. Københavns kommunale skoles historie*, Kbh. 1926 s. 196 og 285. Axel Holm: *Den københavnske skole*, i: Axel Holm og Kjeld Johansen: *København 1840-1940. Det københavnske bysamfund og kommunens økonomi*, Kbh. 1941 s. 268.
10. Sigurd Jensen: *Under fælles ansvar*, i: Sv. Cedergreen Bech, Erik Kjersgaard, Jan Danielsen (red.): *Københavns historie* bd. 5 1900-45, 1981 s. 125f.
11. *Københavns Borgerrepræsentations Forhandlinger 1913-14* s. 2550f. Hans Kyrre og H.P. Langkilde: *Byens skole. Københavns kommunale skoles historie*, Kbh. 1926 s. 286.
12. Axel Holm (1941 op.cit.) s. 277f. *Københavns Borgerrepræsentations Forhandlinger 1919-20* s. 871 ff.
13. *Det socialdemokratiske program 1888* s. 244. Kjeld Johansen: *Hygiejniske forhold*, i: Axel Holm og Kjeld Johansen (red.): *København 1840-1940. Det københavnske bysamfund og kommunens økonomi*, Kbh. 1941 s. 124f.
14. Povl Ejner Nørager (red.): *På lejet grund til evig tid. Horsens sygehus' 75 års jubilæum den 18. juni 1983*, Horsens 1983 s. 21 f. *Horsens Social-Demokrat* 12.4. 1902.
15. *Beretning om virksomheden på Horsens Kommunehospital i året 1908*, i: *Uddrag af Horsens byråds forhandlinger 1908-09. Horsens Social-Demokrat* 1.7. 1908.
16. *Vestjyllands Social-Demokrat* 24.3. 1905. *Meddelelser om Esbjerg kommunale skolevæsen for året 1908 og året 1909*.
17. S. Bresemann: *Kommunalt styre i Nakskov*, Nakskov 1917 s. 30. Hvad angår Århus jf. Frits Orth: *Skoletandplejesagen i Danmark*, 1918 s. 22f.
18. *Tidsskrift for dansk skolehygiejener* nr. 2 1922. Ning de Coninck-Smith: *The Construction of an Urban landscape for Children*, Odense 1993, i serien: *Man&Nature*. Working Paper 25.
19. *Lolland-Falsters Social-Demokrat* 7.5., 13.5. 1918.
20. *Dansk Lovsamling* 1948 s. 19.
21. Henning Bro: *Socialdemokratiet og arbejdernes boligforhold i København 1870-1914* bd.1, Kbh. 1980 (utrykt speciale ABA) s. 42-62.
22. Henning Bro: *Fire forslag til kommunale arbejderboliger i København*, i: Fabrik og Bolig nr. 2 1981 s. 26-30. Sigurd Jensen: *Under fælles ansvar*, Kbh. 1981, i: Sv. Cedergreen Bech, Erik Kjersgaard, Jan Danielsen(red.): *Københavns historie* bd. 4 s. 168. *Architekten* XXIV bd. 1922.
23. København som forbillede jf. Peter Dragsbo: *Byggeforeninger, offentligt byggeri eller almennyttige boliger?*, i: Fabrik og bolig. Det industrielle miljø i Danmark 2. 1982 samt min omtalte afhandling, der indeholder en særligt afsnit om København. *Det fremtidige boligbyggeri. Betænkning 1946* s. 118 og 120 omtaler, hvordan Københavns Kommune stillede krav om båndlæggelse af det støttede byggeris overskud.
24. *Rigsdagstidende. Folketingets Forhandlinger* 1916-17 sp. 221-23.
25. Jens Almegaard og Jeff Klintø: *Det danske Socialdemokrati og kommunesocialismen*, Ålborg 1984 (utrykt ABA) s. 50-53.
26. Hvad angår store dele af den ældre statistik har jeg måttet konstatere, at Danmarks Statistik med brutal hånd har destrueret de spørgeskemaer og besvarelser til kommunerne, som danner baggrund for den centrale statistik om alderdomsunderstøttelse fordelt på land, købstæder og hovedstad. Tilbage er de kommunale opgørelser - ofte gengivet i byrådsbøgerne - men udarbejdet efter ret så forskellige opgørelsesmetoden

Abstract

Kolstrup, Søren: Gemeindefsozialismus. Eine Studie über kommunale Wohlfahrtspioniere. *Arbejderhistorie* 4/1996 p. 38-47

Gemeindefsozialismus ist ein internationaler Begriff. Auf dem Kongress der Internationale 1900 in Paris wurde eine Resolution angenommen, die zu sozialen Reformen in den Städten aufforderte. Es sei die Pflicht der Sozialisten aktiv für die Kommunalisierung sozialer Institutionen und der öffentlichen Verkehrsmittel zu arbeiten. Auch in Dänemark förderte die Sozialdemokratie Reformen auf den Gebieten der Sozialfürsorge, Schul- und Gesundheitswesen samt Wohnbaupolitik. Die vorliegende Studie unterstreicht, dass mehrere dänische Städte als Wohlfahrtspioniere auftraten und damit eine Vorbildfunktion für andere Gemeinden und die staatliche Gesetzgebung übernahmen.

Søren Kolstrup, lektor, Maribo Gymnasium, Hybenvej 21, 4930 Maribo, tlf. 5388 3658.