

ARBETAR- RÖRELSEN OCH VÄLFÄRDS- STATEN I NORDEN

Af Klas Åmark

Frågan om arbetarrörelsen och välfärdsstaten är vid det här laget rätt utförligt diskuterad i litteraturen. Någon riktig enighet mellan forskarna finns dock inte, och är väl knappast att förvänta, med tanke på hur olika utgångspunkter debattörerna har. Här tänker jag ta upp diskussionen ur två perspektiv. Det ena handlar om synen på aktören, det vill säga arbetarrörelsen, det andra om olika teorier och vad de har att säga om aktörer och resultat.¹

Vems är den nordiska välfärdsstaten, vem är det som byggt upp den, på gott och ont? I den komparativa samhällsvetenskapliga välfärdsforskningen pekas socialdemokratin ut som central, dominerande aktör. När man, som de komparativa samhällsvetarna ofta gör, söker förklaringar med strikt kvantitativa metoder, blir utrymmet för nyanser litet, och de nordiska, eller åtminstone skandinaviska, arbetarrörelserna uppvisar så tydliga, kvantitativa uttryck för politisk styrka, att förklaringen av varför de nordiska välfärdsstaterna blivit som de blivit tycks enkel. Det bör påpekas att Island så gott som aldrig är med i dessa jämförelser, och tur är väl det, eftersom Island så tydligt ifrågasätter bilden av ett socialdemokratiskt Norden. Ny forskning av Gudmundur Jonsson och Stefan Oláfson visar att isländsk välfärdsolitik ligger närmast de anglosaxiska ländernas, särskilt då Nya Zeelands.²

Också välfärdsstatens argaste kritiker vill ge socialdemokratin huvudansvaret, eller hela ansvaret, för den moderna välfärdsstatens framväxt, men här i negativ och kritisk anda. Det var *visst* socialdemokratin som var ansvarig för rashygieniskt inspirerad steriliseringspolitik hävdar de till exempel, det var socialdemokratin som skapade den alltför starka välfärdsstaten, det var de som införde socialförsäkringar av sådan omfattning och med så generösa villkor att de blivit allvarliga hinder för ekonomisk tillväxt.³

Schablonerna har ifrågasatts. En historisk forskning, som mer i detalj följer det politiska beslutsfattandet kan inte undgå att notera att framväxten av den moderna välfärdsstaten ofta skett genom samverkan, konsensus, politisk enighet, förhandlingar och kompromisser om många avgörande beslut. Den dansk-amerikanske historikern Peter Baldwin har till exempel profilerat sig genom att lyfta fram de borgerliga partiernas roll för viktiga socialpolitiska beslut, med begränsad framgång bör det tilläggas, bland annat därför att hans empiriska studier inte riktigt står sig för specialis-

ternas närgånga granskning.⁴ Den likaså amerikanske statsvetaren Peter Swenson slår i stället ett slag för tesen om de svenska arbetsgivarnas aktiva roll, en tes som jag inte ansett mig kunna instämma i.⁵

Det är också Sverige som är det nordiska land som tydligast inbjuder forskarna att lyfta fram den politiska striden och konflikterna om välfärdsstaten, framför allt på grund av den utdragna och dramatiska kampen under 1950-talet om ATP-systemet, det vill säga tilläggs-pensionerna. I Norge spelar konsensutolkningen mycket större roll, vi möter den till exempel både hos historikerna Anne Lise Seip och Öivind Björnson och hos statsvetaren Stein Kuhnle.⁶

Också den tolkningen står ifrågasatt,⁷ men det är uppenbart att förhandlingar, kompromisser och gemensamma beslut spelat större roll i den norska utvecklingen än i den svenska. Om man betänker hur de politiska systemen är uppbyggda i de nordiska länderna, med ett omfattande utredningsväsende, med vanan att tillsätta parlamentariska kommissioner eller liknande, och med en insikt hos ledande politiker att vissa reformer, som pensionssystemen, måste få gälla under långa perioder, är det uppenbart att det är orimligt att tillskriva ett enda parti vare sig hela äran eller hela ansvaret för alla socialpolitiska reformer.⁸

Vi möter den här diskussionen särskilt tydligt i forskningen om steriliseringspolitiken, där frågan om socialdemokratins ansvar varit särskilt kontroversiell och omdebatterad, inte minst i den utom-akademiska debatten. Steriliseringsdebatten kom igång på 1920-talet, då socialdemokratin normalt var i opposition, lagarna infördes när socialdemokratin tog över makten och då var utredandet redan klart. I Island var socialdemokratin visserligen svagare, men initiativet till lagstiftningen kom här från en socialdemokratisk hälsodirektör. Besluten togs genomgående i bred, om än inte total enighet. Även i dåtiden var det möjligt att ha allvarliga invändningar mot den här lagstiftningen, man kan inte hävda att steriliseringspolitiken var en fråga om diskursiv

makt, där alla inblandade aktörer av nödvändighet tänkte likadant – redan på den tiden var det möjligt att tänka annorlunda. Lagarna levde sedan kvar till runt 1970, det vill säga genom en period av socialdemokratisk majoritetsstyrelse i både Danmark, Norge och Sverige. Socialdemokraterna i alla tre länderna kunde alltså ha avskaffat lagarna långt tidigare, om de velat – det bidrar till deras ansvar.⁹

Diskussionen om makt (och ansvar) komplicerades betydligt av den forskning som intresserar sig för implementering och tillämpning av lagarna. Här visar forskningen att samma lag tillämpades helt olika under olika tidsperioder. Den svenska historikern Mattias Tydén visar också att lagen tillämpades mycket olika av olika aktörer, som läkare, präster, anstaltsledningar.¹⁰

Problemet med implementeringen är dessutom allmängiltigt. Olika kommuner i Sverige genomförde på 1920- och 1930-talen en statligt reglerad arbetslöshetspolitik på nog så olika sätt. Samma lag innebär helt olika saker i olika delar av landet, och vid olika tidpunkter.¹¹ Det här är mycket viktiga forskningsresultat, som visar att om vi vill veta vad en viss reform eller lag egentligen betydde, så räcker det inte med att vi studerar lagstiftningen som sådan, vi måste också följa den i tillämpning och praktik. Det är fortfarande oklart hur långt den socialdemokratiska makten över välfärdsstaten sträckte sig på lokal och regional nivå.

Den här forskningen om lagarnas tillämpning får också konsekvenser för våra mer övergripande teorier. Studier av makt kan inte begränsas till de grupper som har direkt makt över de politiska besluten. Andra grupper, som de professionella yrkesgrupperna eller massmedierna, spelade också roll för vad en lag blev, när den omsattes i praktik. Här finns en potentiell kritik av både maktresursteori och institutionell teori (se vidare nedan), som kanske inte formuleras så explicit av historikerna, men som verkligen är värd beaktande.

Det faktum att lokala aktörer haft stor handlingsfrihet när det gäller lagens tillämpning får också konsekvenser för vår syn på



K.K. Steincke var en af fædrene til de første socialpolitiske reformer i Danmark i 1930erne. (ABA)

diskursernas makt och på det offentliga normskapande som sker med hjälp av nationella lagar och regelverk. Om olika aktörer i samma land och vid samma tidpunkt handlägger fall under samma lag helt olika, så tyder det på att varken diskurser eller normer på den nationella nivån är särskilt starka.

Vid vägens början

Frågan om vem som skapar den moderna välfärdsstaten är svår att besvara utan en ordentlig forskning om det som fanns före välfärdsstaten. På flera områden finns det en rätt omfattande sådan forskning. Samhällsvetarna diskuterar till exempel gärna "the first laws", som det heter.¹² De pekar gärna ut industrialiseringen som den allmänna faktor, som ligger bakom framväxten av ett modernt socialförsäkringssystem, trots att de statistiska sambandsanalyser de gör gång på gång falsifierat detta nära till hands liggande antagande. Det finns åtminstone inte något direkt kvantitativt samband mellan industrialisering å ena sidan och introduktion av socialförsäkringar å den andra. Det var ju till exempel Tyskland som införde de första socialförsäkringarna med rikskanslern Otto von Bismarcks lagstiftning från början av 1880-talet, trots att landet inte var det mest industrialiserade i Europa vid den här tiden.

Här finns också en institutionell tes om vägberoende, eller "path dependence" som det ofta heter på engelska. Med de första, ofta svaga och begränsade lagarna väljer ett land modell och utvecklingsväg, och framtida reformer binds av vad man tidigare gjort. I det enskilda nordiska landets historia är det lätt att hitta exempel på hur politiken sitter fast i det förflutna, för att använda den svenska historikern Peter Johanssons slagkraftiga formulering.¹³ Ser man till den gemensamma nordiska utvecklingen blir situationen mer problematisk, många olika vägar ledde till likartade positioner i vår tid. Den allmänna pensionsförsäkring som infördes i Sverige 1913 och i Finland 1937, blev till exempel aldrig modellbildande, utan avskaffades helt så små-

ningom. I Danmark och särskilt Tyskland möter vi en helt annan kontinuitet då det gäller pensionssystemet.¹⁴

Tväng

Hur är det då på idéplanet, och när det gäller tvångets och kontrollens roll i socialpolitiken? I den offentliga debatten och en del av den vetenskapliga forskningen finns det en tendens att knyta statens intrång i individens liv till de socialdemokratiskt inspirerade socialingenjörerna från 1930-talet och framåt.¹⁵ Men går man in i de många anstaltarnas historia – fängelser, mentalsjukhus, tvångsarbetsanstalter, arbetshem, alkoholistanstalter, uppfostringshem – kan man hitta en annan historia, en förändring från auktoritära metoder, våld och starkt tvång till vad man brukar kalla moderna behandlingsmetoder. Också på det här området kommer det nu fram allt mer historisk forskning.¹⁶ Läser man om barnuppfostrans historia möter man snart uttrycket “den svarta pedagogiken”, som beteckning för den auktoritära, agande och kontrollerande barnuppfostran man ofta mötte i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.¹⁷ Något liknande begrepp har vi inte för anstaltsvårdens uppfostringsprogram, vad jag vet, men det skulle säkert behövas. Det är kanske i praktiken vi ska förvänta oss att hitta auktoritära attityder, inte i programförklaringarna och idédebatten? Eller formulerat på ett annat sätt – var finner vi den “sanna liberalismen” – i den liberala debatt som fördes i tidskrifter som *Social Tidsskrift* eller på skyddshemmen för pojkar och flickor?¹⁸

Synen på vad socialdemokraterna egentligen gjorde med välfärdsstaten påverkas alltså av vad det är vi jämför med: om vi jämför vad de gjorde och sade med vad borgerliga politiker, debattörer och professionella yrkesgrupper uttryckte programmatiskt före det socialdemokratiska maktövertagandet eller med den praktik som fanns i socialpolitikens alla anstalter.

Maktutövningens dynamik

Ett centralt tema i den internationella forskningen om välfärdsstaterna har gällt olika teoretiska ansatser styrka och förklaringsvärde. Maktresursteorin var länge central, och därför handlade debatten gärna om dess vara eller icke vara. I den enkla och renodlade maktresursteorin är saken enkel – den som har de överlägsna maktresurserna till sitt förfogande kan genomdriva sin vilja och genomföra sin egen politik. I mer avancerade versioner av denna teori spelar allianser och kompromisser en viktig roll, som hos sociologerna Gøsta Esping-Andersen och Walter Korpi. De utnyttjar också institutionella resonemang i sina utformningar av maktresursteorin.¹⁹

Den institutionella teorins förespråkare menar sig kunna visa att de institutionella regelverken utgör viktiga restriktioner för aktörernas handlande, och att maktresursteoretikerna inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till detta, särskilt inte då det politiska handlandet handlar om nedskärningar av redan existerande socialförsäkringssystem i vår tid. Det är den amerikanske statsvetaren Paul Pierson som skrev det banbrytande arbetet, *Dismantling the welfare state* (1994).²⁰

Mina empiriska undersökningar har också gett exempel på inte bara detta, utan också på att aktörerna varit mycket klara över detta förhållande och medvetet tagit hänsyn till det i sina val av handlingsalternativ.²¹ Ansatsen görs sedan mer komplicerad när till exempel Esping-Andersen betonar betydelsen av klassallianser, särskilt då det gäller arbetarrörelsens möjligheter att genomföra sin politik. Under 1930-talet ingick den svenska arbetarrörelsen en allians med bönderna och deras politiska företrädare, på 1950-talet bytte man allianspartner till tjänstemännen.²² Andra forskare har invänt att det politiska kompromissandet varit mer komplicerat än så, somliga forskare, som den svenske historikern Bo Stråth, hävdar att partier sällan har en “masterplan”, en bestämd och detaljerad plan för handlandet, utan att de normalt pragmatiskt söker sig fram och gör det som är möjligt.²³

Min studie av socialförsäkringssystemens

framväxt och utbyggnad i Norge och Sverige under perioden 1880 till 1980 kan inte anses ha falsifierat maktresursansatsen. Det krävs verkligen politiska maktresurser för att förändra verkligheten. Under perioden från 1930 till 1980 var den socialdemokratiska arbetarrörelsen den dominerande aktören inom socialförsäkringsområdet i båda länderna, även om det är tydligare i Sverige än i Norge. Arbetarrörelserna blev, delvis tack vare regeringssinnehavet normalt initiativtagare och pådrivande kraft i reformprocesserna. Den rollen spelades varken av de borgerliga partierna eller av arbetsgivareföreningarna. Men samtidigt har mina studier visat att arbetarrörelserna inte riktigt betett sig så som teorierna antar.

Om arbetarrörelsen vore en rationell aktör, vars handlande bestämdes av tydliga klassintressen och av den socialdemokratiska ideologin så som teorierna om rationella aktörer antar, då borde den dels varit hyfsat enig om vad som borde göras och dels ha sökt lösningarna i en och samma principiella riktning i ett långsiktigt handlande över tid. Detta gäller inte bara arbetarrörelsen i det enskilda landet, utan så likartade arbetarrörelser som de skandinaviska arbetarrörelserna borde dessutom ha drivit ungefär samma politik. Det är ju det som är det underliggande antagandet när Gøsta Esping-Andersen talar om en "socialdemokratisk välfärdsstatsregim" i de nordiska länderna (Island är alltså inte med i hans analys) som existerar under en längre tidsperiod.²⁴

Mina empiriska studier visar i stället att de svenska och norska arbetarrörelserna inte rört sig systematiskt åt ett bestämt håll.²⁵ De har båda prövat olika möjligheter under processens gång. Jag har identifiera fyra olika varianter av vad en socialdemokratisk välfärdsstat kunde vara och dessutom viktiga principiella motsättningar inom både den svenska och den norska arbetarrörelsen²⁶. Jag hittade en Möller-modell, uppkallad efter den svenske socialdemokratiska socialministern Gustav Möller, som ville ha ett socialförsäkringssystem med enhetliga ersättningar till de försäkrade, oberoende av deras inkomster. Han besegrades politiskt av svenska LO som hårt och



framgångsrikt drev sin linje för en statligt organiserad och finansierad inkomsttrygghetsprincip. Den norske socialdemokratiska socialministern Sven Ottedal presenterade en



1. maj demonstration i 1948. (ABA)

modell med åtskillnad mellan enhetliga pensioner å ena sidan och inkomstrelaterade inkomstförsäkringar å den andra, medan norska LO:s modell innebar att arbetsmarknadens

parter själva organiserade och finansierade pensionssystemet.

Även andra aktörer förändrade sin politik över tid, var eniga internt ibland och bytte

ibland påfallande snabbt ståndpunkt. Hur kunde det t.ex. komma sig att de borgerliga partierna i Sverige 1946 accepterade Möllers enhetliga sjukförsäkring i riksdagen, för att 1953 lika enkelt gå med på den nye socialministern Gunnar Strängs av LO understödda inkomstrygghetsmodell i stället? Hur ska man teoretiskt tolka sådana resultat?

Socialförsäkringar består av komplicerade regelverk, de kan inte införas och ändras hur som helst. En rad principiella och tekniska frågor måste lösas på vägen – vem ska få vara med, hur stora ska ersättningarna vara, enligt vilka regler ska ersättningarna bestämmas, vilka villkor ska gälla för utbetalning, vem betalar kostnaderna och så vidare. I den typiska reformprocessen i länder som Norge och Sverige krävs serier av hänsynstaganden till tidigare regler, till experters opinioner, till intresseorganisationernas vilja, till kommittéers utredningsresultat, till de politiska partierna, till den administrativa kapaciteten, till framtida väljarbeteende och så vidare. Här har den institutionella teorin en klar poäng.

I en politisk miljö fylld av restriktioner och faktorer att ta hänsyn till, söker sig aktörerna fram mellan öppna farvägar och blindskär. De testar möjligheter, de prövar vägar, de vänder om och söker nya alternativ. Ibland öppnas dörrar oväntat på glänt, vid andra tillfällen slås de överraskande igen mitt i ansiktet på den som var på väg in genom dem. Norska Arbeiderpartiet och LO var länge emot en arbetslöshetsförsäkring med avgifter betalda av de arbetande själva, men partiet svängde och accepterade en kompromiss med det liberala partiet Venstre för att få igenom en lösning, trots motstånd nerifrån i rörelsen.²⁷ Norska LO valde först att gå avtalsvägen både då det gällde tilläggspensioner och sjuklön, för att sedan acceptera och kräva statliga lösningar i stället. Gustav Möller fick med sig både det socialdemokratiska partiet och riksdagen på sin principiella lösning av sjukförsäkringsfrågan, men partiledningen sköt upp reformen tills hela idén var överspelad.

Socialdemokraternas partiledning förväntade sig att Bondeförbundet skulle acceptera

deras lösning av ATP-frågan, men så skedde inte och då försattes socialdemokratien i ett mycket trängt parlamentariskt läge. När ATP-reformen väl var genomförd 1959, svängde den Svenska Arbetsgivareföreningen och företagen, och vände sig mot högerpartiets fortsatta motstånd mot reformen, till högerens stora förskräckelse.²⁸ När folkpartiet misslyckats med att vinna både väljarnas och riksdagens majoritet bakom alternativ 3 i ATP-striden, vände partiet på klacken och prövade med ett nytt, mer löntagarvänligt alternativ – och förlorade stort i nästa riksdagsval. Sådana här beteenden fångas inte upp särskilt väl av teser om rationella aktörer eller om betydelsen av strategiska allianser mellan maktgrupperingarna. Man kan också jämföra den bild av reformprocessen som jag gett med Esping-Andersens formuleringar. När han sammanfattande går igenom politiska variablers betydelse för välfärdsstaterna, konstaterar han att de främst spelat en roll för att förklara strukturella skillnader mellan socialförsäkringssystemen. Han fortsätter:

“.../ we have been able to identify a fairly clear correspondence between welfare-state regimes and political forces. Conservative stratification principles are decisively explained by the presence of Catholic party strength and the history of absolutism; socialist stratification depends, in turn, on strong social democracy. And finally, strong labour movements appear to be good guarantees against liberal welfare states stratification.”²⁹

Här blir relationen mellan maktresurser och utfall betydligt entydigare än i den bild jag ger. För mig, med de empiriska resultat jag stöder mig på, innebär detta att bedriva reformpolitik ett ständigt sökande efter möjligheter – det möjligas konst. Det räcker inte att vilja, med den svenska socialdemokratiska partiordföranden Olof Palmes berömda ord från 1960-talets slut – “politik är att vilja”.³⁰ Politik handlar ofta om att välja, att välja bland möjligheter man inte själv har full kontroll över.³¹ Reformpolitiken är därför alltid ett



Den svenske socialminister, socialdemokraten Gustav Möller, arbejdede for etablering af et socialforsikringsystem. (ABA)

givande och ett tagande, ett utnyttjande av stundens möjligheter, även i de fall aktören följer ett klart uttalat program.

Makten utövas i ett politiskt spel vars regler och medaktörer både sätter gränser och öppnar möjligheter. Utfallen är därför inte givna enbart av tillgången och fördelningen av maktresurser och möjligheter till långsiktiga allianser i utgångsläget. De blir ofta något delvis annat än vad aktören tänkt sig – ibland något helt annat.³² Det innebär å andra sidan att man inte heller från de uppnådda resultaten enkelt kan deducera fram vad aktörerna verkligen ville åstadkomma. Universalismen i socialförsäkringarna var t.ex. inte ett resultat av socialdemokratisk politik som ledande samhällsvetare tagit för givet,³³ utan det samlade utfallet av en komplicerad politisk process, där just socialdemokraterna gång på gång prioriterade andra delmål. Ideologi och intressen blir därför sällan tillräckliga för att förklara det historiska utfallet av komplicerade beslutsprocesser. Reformprocesserna är också underkastade sin egen logik, begränsningar och restriktioner.³⁴

Därför är det inte heller övertygande att hävda att modellvalen, regimvalen i första hand är bestämda av den politiska viljan och tillgängliga maktresurser. Ingen kunde t.ex. förutse att den folkpartistiska riksdagsmannen Ture Königson skulle ge vika för trycket från arbetarrörelsen – och stå på sig mot trycket från det egna partiet – och lägga ner sin röst i den avgörande ATP-omröstningen 1959 och på så sätt avgöra hela den stora ATP-striden. Hade han följt partilinjen, hade förmodligen varken Sverige eller Norge fått ett ATP-system, utan man hade gått samma väg som Danmark, med en hög folkpension och diverse olika system för begränsade tilläggs pensioner – den nordiska modellen hade sett annorlunda ut. Och om inte Socialistisk Folkeparti i Norge bidragit till att fälla Arbeiderpartiregeringen 1963 på Kings Bay-saken (en allvarlig olycka i kolgruvan på Spetsbergen), så hade kanske inte Ap tänkt om i frågan om tilläggs pensionerna. De yttre villkoren bidrar aktivt till att forma både politik och aktörernas tolk-

ning av sina intressen. Och forskarna är faktiskt anmärkningsvärt obenägna att fästa vikt vid tillfälligheternas spel i sina analyser.

Till maktutövningens villkor hör inte bara institutioner, som lagar och regelverk utan också andra aktörers agerande. Eftersom de också tenderar att anpassa sig till den rådande situationen och strävar efter att utnyttja luckor och möjligheter för egen vinning blir slutresultatet ofta svårförutsett – och därmed också svårt att helt förklara i efterhand med hänvisning till faktorer som maktresurser, ideologi och intresse.

En yttre faktor som gång på gång dykt upp i analyserna är de lösningar och regelverk som byggdes upp utanför de statliga systemen. Att frivilliga sjuk- och arbetslöshetskassor hör dit är självklart, och väl känt från tidigare forskning.³⁵ Där de fanns, organiserade de sig i egna intresseorganisationer, och dessa organisationers representanter blev viktiga aktörer i reformprocessen, vid sidan om experter och arbetsmarknadens organisationer. Men också arbetsgivarnas insatser fick en central roll i utvecklingens dynamik. De privilegier som arbetsgivarna – både privata och offentliga – beviljade nyckelgrupper blev sedan starka incitament för krav på förbättringar från andra grupper. Den här aspekten på arbetsgivarpolitiken är underskattad i tidigare forskning.³⁶

Att existerande institutioner försvårar möjligheterna för aktörerna att byta väg, att introducera helt nya principlösningar, är numera välkänt. Men de institutionella regelverken påverkar också reformprocessen genom att de erbjuder aktörerna ett enkelt reformalternativ – institutionell kontinuitet, där reformerna gradvis och steg för steg går vidare från utgångspunkten kostar mycket mindre ur maktutövningssynpunkt än radikala reformer. Den norska 1950-talspolitiken ger här goda exempel på hur de drivande reformatörerna föredrog institutionell kontinuitet, och att de behandlade reformerna som vore de tekniska problem då det gällde att anpassa systemen till samhällsutvecklingen i stort. Men det innebar också att politikerna överlät makten

över den konkreta utformningen av regelverken till experter och till arbetsmarknadsorganisationernas representanter. Vinsten var politisk konsensus och frånvaron av partipolitiska strider om reformerna, priset man betalade var att det makthavande regeringspartiet inte kunde prägla regelverket med sina egna värderingar. Det här är ett sätt att se på norsk konsensuspolitik, som jag menar att den norska forskningen på området missat.³⁷

Till maktutövningens dynamik hör också att maktresurser inte bara är en given storhet. För de politiska aktörerna handlade det ofta om att med den valda politiken som medel skapa eller mobilisera de maktresurser som man ännu inte hade, men som krävdes för att slutföra reformprocesserna. Den socialdemokratiska 1930-talspolitiken i både Sverige och Norge är ett utmärkt exempel på detta, medan 1950-talets reformpolitik var lyckosam i Sverige, medan den norska konsensuspolitiken däremot var mindre framgångsrik som maktresursmobilisering i Norge.³⁸

Socialdemokratins "essens", dess hårda inre kärna, är inte given från början eller bestämd enbart av interna faktorer som klassintressen och ideologi.³⁹ Socialdemokratisk politik – och därmed också socialdemokratins samhälle – blir också vad omgivningen tillåter och vad kontexten gör möjligt. Därför kan det bli rätt stora skillnader mellan olika länders socialdemokratiska välfärdsstatsregimer. Det viktigaste exemplet här är Danmark, som inte fick några statligt organiserade tilläggs pensioner trots den relativt starka socialdemokratiska arbetarrörelsen. När det gäller att förklara oväntade politiska utfall, som detta eller som det faktum att Finland fick tilläggs pensioner trots att den socialdemokratiska arbetarrörelsen där var svagare än i Danmark, räcker maktresursansatsen inte till hela vägen.⁴⁰

Avslutning

Samhällsvetare betonar gärna värdet av enkelhet i teoribyggandet, och hänvisar till Ockhams rakkniv – man ska alltid föredra den enklaste av två konkurrerande teorier. Moder-

na historiker talar i stället helst om komplexitet och kontextualitet, den moderna varianten av historiedisciplinens ideografiska tes om historisk unicitet. Att betoningarna då det gäller historiens och samhällenas regelbundenheter blir olika, ligger därför i disciplinernas natur och metodval.⁴¹

Det är också typiskt för vetenskapliga debatters utveckling att den relativt renodlade tolkning som en forskare lanserar för att förklara ett fenomen, som till exempel Esping-Andersens teori om de tre välfärdsstatsregimerna, bryts ner och ibland till och med upplöses i den följande vetenskapliga debatten, när andra forskare försöker anpassa teorin till en mer mångfasetterad empiri och när de drar in nya perspektiv.

Tanken på att det funnits en väl sammanhållen nordisk och socialdemokratisk välfärdsstatsregim är inte enkel att försvara i dagens forskningsläge, som faktiskt hunnit bli betydligt mer omfattande och komplicerat än på 1980-talet då Esping-Andersen skrev sin bok.⁴² När nya perspektiv förs in tenderar enhetligheten att begränsas. Det blir svårt att göra distinkta karaktäristiker av de nordiska välfärdsstaterna, om det enhetliga konceptet behålls. Den formel som vi nordiska historiker i NOS-H-projektet *The Nordic Model – a Historical Reappraisal* kom fram till, "en modell med fem undantag" står sig bättre än idén om att det finns en typisk nordisk (eller socialdemokratisk) välfärdsstatsregim.

Noter

1. Jag utgår från min egen tidigare forskning i frågan, som bland annat resulterat i en forskningsöversikt publicerad i den svenska tidskriften *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* 2004 under titeln *Trygghet eller tvång – två teman i aktuell nordisk välfärdsstatshistorisk forskning*, och i boken *Hundra år av välfärds politik. Välfärdsstatens framväxt i Norge och Sverige*, publicerad på Borea 2005.
2. Ólafson, Stafén, *The Icelandic Model. Social Security and Welfare in a Comparative Perspective*, i Paliér, B (ed), *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*. Vol 4, Conference, Maison

- des Sciences de l'Homme Ange-Guépin, Nantes, 1999, Copenhagen, Jonsson, Gudmundur, The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century. *Scandinavian Journal of History*, vol. 26, nr. 3, 2001, Jonsson, G, Agents and Institutions in the Creation of the Icelandic Welfare State, 1880 – 1946, i Hilda Rømer Christensen, Urban Lundberg och Klaus Petersen (red), *Frihed, lighed og tryghed. Velfærdspolitik i Norden*, Skrifter udgivet av Jysk Selskab for Historie nr. 48, Århus 2001.
3. Klas Åmark, "Trygghet och tvång – två teman i aktuell nordisk välfärdstatsforskning", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia* nr 91, 2004.
4. Peter Baldwin, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge 1990; Peter Baldwin, "Hur socialistisk är den solidariska socialpolitiken? Exemplet Sveriges efterkrigsreformer", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 50, 1991; Sven O. Hort, "Working Class Power and the 1946 Pension Reform in Sweden", *International Review of Social History*, vol 24, 1989; Anders Berge, "Pensionsseparatismen. Frågan om den svenska folkpensionens karaktär 1913-1955", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr 71, 1998. Se också Kari Salminen, *Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries*. The Central Pension Security Institute, Helsinki 1993, som särskilt bedömer de konservativa och agrara partiernas betydelse för pensionspolitiken i Norden. Klaus Petersen & Klas Åmark, "Old Age Pensions in the Nordic Countries, 1880-2000", i Niels Finn Christiansen e.a., *The Nordic Model of Welfare. A Historic Reappraisal*. København 2006 (in press); Peter Swenson, *Capitalism against Markets. The making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford 2002; Klas Åmark, *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdspolitikens framväxt i Norge och Sverige*. Umeå 2005, sid 289, not 25.
5. Swenson 2002; Åmark 2005, sid 120.
6. Stein Kuhnle, *Velfærdsstatens utvikling – Norge i komparativt perspektiv*. Oslo 1990; Anne-Lise Seip, *Veiene til velfærdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-1975*. Norsk Gyldendal 1990; Øyvind Bjørnson, "The Social Democrats and the Norwegian Welfare State: Some Perspectives", *Scandinavian Journal of History*, vol 26, nr 3, 2001.
7. Trond Nordby, "Velfærdsstaten" og "den sosialdemokratiske stat" – norske myter i historisk lys. LOS-senter notat 90/10, Bergen 1990; Åmark 2005.
8. Jacob Christensen, *Socialpolitiske strategier 1945-1972. En undersøgelse af udviklingen i de politiske aktørers socialpolitiske målsetninger og dens betydning for de sociale udgifter*. Odense 1998; Klaus Petersen, *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*, Berlin 1998; Trond Bergh, "Velfærdspolitik og sosialdemokrati etter 1945 – gikk det annerledes enn tenkt?" *Arbejderhistorie* 1992; Niels Finn Christensen & Klaus Petersen, "Socialdemokratiet og den danske velfærdsstat", i Klaus Petersen (red), 13 historier om den danske velfærdsstat, Odense 2003; Petersen & Åmark 2005; Urban Lundberg, *Juvelen i kronan. Socialdemokratin och den allmänna pensionen*. Stockholm 2003.
9. Se bidragene i Rømer Christensen, Lundberg & Petersen, *Frihed, Lighed og tryghed. Velfærdspolitik i Norden*, Århus 2001.
10. Mattias Tydén, "Socialpolitik och sterilisering. Operationalisering av ett forskningsproblem"; Per Haave, "Tvangssterilisering i Norge. En velfærdsstatlig politik i sosialdemokratisk regi?"; Unnar Karlsdóttir, "Sterilization Policy In Iceland"; Lene Kock, "Tvangssterilisering i Danmark" – alla i Christensen, Lundberg & Petersen 2001
11. Lena Eriksson, "Att ge och ta. Kommunerna och 1920-talets arbetslöshet" i Christensen, Lundberg & Petersen 2001; Lena Eriksson, *Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Stockholm 2004. Se också Mattias Tyden, *Från politik till praktik. De svenska steriliseringslagarna 1935-1975*. Stockholm 2002. Den kommunala självständigheten var betydligt större i Danmark och Norge än i Sverige, se till exempel Anne-Hilde Nagel (red), *Kommunernes rolle i utviklingen av velfærdsstaten*, Bergen 1991; Søren Kolstrup, *Velfærdsstatens rødder. Fra kommunesocialisme til folkepension*, København 1996; Kjell Östberg, *Kommunerna och den svenska modellen: socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*, Göteborg 1996.
12. Se till exempel Eero Carroll, *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions*. Swedish Institute for Social Research, Stockholm 1999; Peter Johansson, *Fast i det förflutna. Institutioner och intressen i svensk sjukförsäkringspolitik 1891-1931*, Lund 2003.
13. Johansson 2003.
14. Petersen & Åmark 2005; Christopher Conrad, "Alterssicherung", i H. G. Hocherts, *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit*, München 1998.
15. Se särskilt Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta*, Stockholm 1989.
16. Se till exempel Kristna Engwall, "Asociala och imbecilla". *Kvinnorna på Västra Mark 1931 – 1967*, Örebro universitet, Örebro 2001; Jenny Björkman, *Vård för samhällets bästa. Debatten om tvångsvård i svensk lagstiftning 1850-1970*, Stockholm 2001; Johan Edman, Torken, *Tvångsvården av alkoholmissbrukare i Sverige 1940-1981*, Stokholm 2004; Cecilie Banke, *Den sociale ingeniørkunst i Danmark. Familie, Stat og politik fra 1900 til 1945*. Upubliceret

Ph.d.-afhandling, Roskilde, RUC 1999; Kjersti Ericsson, *Barnevern som sanfunnspeil*. Oslo 1996.

17. Akie Miller, *I begynnelsen var oppfostran*. Stockholm 1993; Charlotte Rosenlöf, *Med vilka ögon iaktas barnet? En undersökning om barnuppfostran under 1930- och 1940-talen*. C-uppsats, Historiska institutionen, Stockholms universitet 1999; Ericsson 1996.

18. Se vidare diskussionen i Björkman 2001 och Heidin 2002.

19. Se till exempel Gøsta Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990; Walter Korpi, "Contentious Institutions: An Augmented Rational Actor Approach to the Stability and Change of Welfare State Institutions", *Rationality and Society*, vol. 13, 2001.

20. Se vidare forskningsöversikten i Lundberg 2003; Johansson 2003 samt Åmark 2005.

21. Åmark 2005.

22. Gøsta Esping-Andersen, *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985; Gøsta Esping Andersen, "Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik", i Klaus Misgeld, Karl Molin & Klas Åmark, *Socialdemokratiens samhälle 1889-1989*, Stockholm 1989; Esping-Andersen 1990.

23. Utförligare redovisningar av forskningsläget finns i Åmark 2004 och 2005. En bra överblick över den moderna samhällsvetenskapliga välfärdsstatsforskningen ur historisk synvinkel finns också i Lundberg 2003.

24. Esping-Andersen 1990.

25. Se här också Petersen 1998; Klaus Petersen, "Fördelingspolitik, samfundsökonomi og organisationsintresser. Den danske arbejderbevaegelse og spørgsmålet om tillægspension 1963-1990", *Dansk Historisk Tidsskrift* nr 1, 2002 om Danmark.

26. Åmark 2005. Se också Klas Åmark, "Inkomsttrygghet i Norge och Sverige. Klass, arbetarrörelse och välfärdspolitik 1930-1970", *Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia*, nr. 78, 1999.

27. Kompromissen skedde alltså inte med bönderna, som Esping-Andersen tar för givet, se också Åmark 2005, s. 293 not 47 om Norge.

28. Swenson 2002.

29. Esping-Anderssen 1990, s. 137f.

30. Olof Palme, *Politik är att vilja*, Stockholm 1968.

31. Se vidare Åmark 2005.

32. Ett aktuellt svenskt exempel är det individuella sparandet i pensionsfonder, PPM-systemet, där medborgarna vänt valmöjligheten ryggen i allt större ut-

sträckning, så att systemet idag är ganska annorlunda än vad dess borgerliga tillskyndare tänkt sig för tio år sedan.

33. Se särskilt Åmark 2005, kap 5 och 6.

34. Se också Klas Åmark, "Maktens lättgenomskinliga dimridåer", i E. Blomberg, B. Horgby, & L. Kvarnström (red), *Makt och moral. En vänbok till och med Klas Åmark*. Linköping 1998.

35. Kuhnle 1990; Johansson 2003; Aksel West Peder- sen, *The Taming of Inequality in Retirement*. Oslo 1999.

36. Det gäller inte minst en forskare som Peter Swenson, som skrivit en i övrigt förtjänstfull bok om arbetsgivare och välfärdspolitik (Swenson 2002).

37. Se vidare Åmark 2005.

38. Åmark 2005.

39. Se vidare Lundberg 2003.

40. Om Danmark, se Petersen 2002 och om Finland Salminen 1993; Petersen och Åmark 2005.

41. Klas Åmark & Joachim Palme, "Historia, samhällsvetenskap och välfärdsstat i brytningstid", *Sociologisk forskning* supplement 1999, sid 16 f. och Gary King, Robert, Kehoane & Sidney Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inferecne in qualitative research*. Princeton, New York 1994, s. 20 om Ockham.

42. Åmark 2004.

Abstract

Klas Åmark: The Labour Movement and the Welfare State in Scandinavia. *Arbejderhistorie* 4/2005, pp. 102-113.

In dialog with important parts of Scandinavian research into the welfare state Klas Åmark seeks to nuance the traditional picture of Social Democratic welfare policy. Åmark maintains that it is difficult, not so say impossible to define one "real" Social Democratic welfare policy. Yet, he demonstrates that it is possible to characterize certain Social Democratic principles as to welfare policy.

Klas Åmark

Professor, fil. dr.

Historiska Institutionen

Stockholms Universitet

email: klas.amark@historia.su.se